

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):

SÍNTESE DO VOTO

1. O presente voto, ao dispor dos eminentes pares e das partes na íntegra, expressa fundamentação nos termos do inciso IX do art. 93 da Constituição da República Federativa do Brasil, e se contém em aproximadamente 97 páginas. A síntese e a conclusão podem ser apresentadas, sem prejuízo da explicitação no voto contida, à luz do procedimento que se fundamenta nos termos do insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, em cuja abrangência se insere a celeridade de julgamento, mediante sucinta formulação que tem em conta as seguintes premissas e arremate:

1.1. Premissas

Primeira: É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

Segunda: A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexo. A necessidade de solução complexa pode

ADPF 635 MC / RJ

ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro.

Terceira: A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999.

Quarta: Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

Quinta: A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”.

Sexta: A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida,

ADPF 635 MC / RJ

particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado.

Sétima: Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados.

Oitava: Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças.

Nona: O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O

reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. **Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.** O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao *parquet* e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

Décima: Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais.

1.2. **Base constitucional:** o direito à vida (art. 5º, caput, da CRFB), o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem (art. 5º, X, da CRFB); e **base convencional** (art. 5º, § 2º, da CRFB): o direito à vida (artigo 4 do Pacto de São José da Costa Rica e artigo 6 do Pacto de Direitos Civis e Políticos), o direito às garantias judiciais (artigo 8 do Pacto de São José e artigo 14 do Pacto de Direitos Civis e Políticos).

1.3. **Base doutrinária.** O voto se assenta no pensamento dos diversos autores nele citados; mencionam-se aqui especialmente os Joseph Raz em "*Human Rights without Foundations*"; Breno Baía Guimarães em "*A Incrível Doutrina de um Caso Só: Análise do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347*"; André de Carvalho Ramos em "*Curso de direitos humanos*"; e William Terrial e Eguene Paoline III em "*The Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter?*".

ADPF 635 MC / RJ

1.4. **Base em precedentes.** o voto se estriba em precedentes que formam jurisprudência deste Tribunal e, especialmente, da Corte Interamericana de Direitos Humanos; especificamente citam-se os seguintes: ADI 1.949-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio; RE 1.131.552-AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia; ARE 1.197.779-AgR, Rel. Min. Celso de Mello; as ADPF 395 e 444, Rel. Min. Gilmar Mendes; o RE 593.727, Rel. Min. Gilmar Mendes; o HC 89.837, Rel. Min. Celso de Mello; o HC 435.934 e o IDC 1-PA, ambos do Superior Tribunal de Justiça; o Caso Favela Nova Brasília, da Corte Interamericana de Direitos Humanos; o Relatório n. 141/11, Casos 11.566 e 11.694, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; os “Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Aplicar a Lei; o Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais; o caso *Yasa v. Turquia*, da Corte Europeia de Direitos Humanos; e os Casos Las Palmas, Zambrano Vélez, “Massacre de Mapiripán”, Almonacid Arellano, e Sétimo Garibaldi, da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

1.5. **Conclusão do voto:** conheço parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para:

1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para “determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação”, constante do item “a” da p. 84 da inicial.

2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

ADPF 635 MC / RJ

3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas “c” (determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos) e “d”(determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição.

4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea “e” (“determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais”), sem prejuízo do reconhecimento do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível.

5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea “k”, para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup.

7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item “i” da petição inicial.

ADPF 635 MC / RJ

8. Deferir o pedido formulado na alínea “g” a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea “j” da inicial (determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos).

11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas “l”, “m”, “n” e “o”, a fim de reconhecer que **sempre que houver suspeita de**

envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente. A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.

13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea “q” da inicial.

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser, ao menos do que se tem do atual momento processual, conhecida.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, sendo certo que, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, “não será admitida ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Com base no texto legal, é possível identificar três requisitos para a propositura da arguição: a legitimidade para agir; a controvérsia judicial ou jurídica, nos casos em que a doutrina tem denominado de “arguição incidental”; e a subsidiariedade.

Nos termos da legislação pertinente, a petição inicial deve, portanto, não apenas atender aos requisitos da propositura, como também deve demonstrar a utilidade da intervenção do Supremo Tribunal Federal. Noutras palavras, a petição inicial deve conter: (i) a indicação do preceito fundamental que se entende violado; (ii) a indicação do ato questionado; (iii) a prova da violação do preceito fundamental; (iv) o pedido com suas especificações; e (v) a comprovação, se for o caso, da existência de

ADPF 635 MC / RJ

controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.

Para além dos requisitos explícitos, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal também tem reconhecido limites implícitos à utilização da ADPF que decorrem, por sua vez, do próprio limite da atuação do Poder Judiciário. Assim, em alguns precedentes, o Tribunal assentou que não se admitiria a ação quando a declaração de inconstitucionalidade parcial implicasse inversão do sentido da lei, porquanto “não é permitido ao Poder Judiciário agir como legislador positivo” (ADI 1.949-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 25.11.2005).

Na presente arguição, diversos óbices para o conhecimento da demanda foram suscitados.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro questiona a indeterminação do objeto e a ausência de subsidiariedade. Além disso, aponta inépcia da inicial, visto que, em seu entender, haveria incongruência lógica entre os argumentos deduzidos e o pedido formulado.

A Advocacia-Geral da União suscita a impossibilidade de utilização da arguição como sucedâneo de intervenção federal, a ausência de identificação precisa dos atos do poder público que se objetiva impugnar, a ausência da subsidiariedade e a impossibilidade de atuação desta Corte como legislador positivo.

Já a Procuradoria-Geral da República aponta a ausência de subsidiariedade de parte dos pedidos formulados.

Registrando que não se debatem, por ora, os demais requisitos de propositura, passo ao exame dos óbices levantados.

Da Ausência de Delimitação do Objeto da Arguição

As Alegações do Governador do Estado

O Governador do Estado argumenta que a inicial não demonstrou nem comprovou ato do Poder Público tendente a violação preceito

ADPF 635 MC / RJ

fundamental. Defende que o requerente aponta atos indeterminados, como “a política pública de segurança pública” e “a retórica beligerante do governador Wilson Witzel”; atos concretos, como “uso de helicópteros como plataformas de tiro” e a “iniciativa de excluir a redução dos índices de letalidade policial”; e omissões, como “a falta de planejamento das operações policiais”, a “ausência de treinamento adequado e de acompanhamento psicológico dos agentes de segurança”, a “ausência de ambulâncias ou de equipes de saúde em operações” e a “ausência de implantação de equipamentos de GPS e de sistemas de áudio e vídeo em todas as viaturas e fardas”. Além disso, questiona também as alegações de que há um “déficit na atuação do órgão de controle externo das polícias fluminenses” (eDOC 63, p. 5).

Alega que “caberia ao Requerente, ao menos, ter realizado uma verificação minuciosa e imparcial das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo Estadual na área da segurança, o que não fez, e que fatalmente – pelos resultados até agora alcançados – esvaziaria por completo os argumentos deduzidos nesta ADPF” (eDOC 63, p. 6).

No que tange à comprovação dos atos, afirma que o requerente limita-se a trazer matérias jornalísticas, o que não poderia amparar a arguição.

Finalmente, defende que, por não trazer atos determinados à baila, o requerente formula pedidos impossíveis. Não se poderia, sob a ótica do i. Governador, impor restrições à utilização do aparato policial ou determinar que ele seja utilizado de forma não prevista em lei, porque impediria o Executivo de cumprir o poder-dever de analisar cada situação concreta e agir da maneira que entender ser a mais adequada e eficiente para o combate à criminalidade. A elaboração de um plano que contenha as “medidas objetivas” vislumbradas pelo partido requerente encontraria óbice no princípio democrático. A ordem para se abstenha de dar declarações, por sua vez, implicaria censura, providência incompatível com o texto constitucional e a adoção de modos de atuação pelo Ministério Público local, ofensa à independência funcional.

As Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União também defende o não conhecimento da arguição pela indeterminação dos atos do poder público. Afirma que o “autor busca demonstrar a ocorrência de violação aos princípios apontados como parâmetro por meio de indicação genérica de inúmeros atos e omissões que corresponderiam à situação calamitosa e de crescente letalidade da política de segurança pública” (eDOC 43, p. 16).

Além disso, defende que o requerente não juntou comprovação dos atos impugnados, o que também inviabilizaria a arguição.

A Advocacia-Geral da União indica, ainda, que (eDOC 43, p. 10-11):

“Dentre os pedidos enumerados na petição inicial, cogita-se da elaboração de um planejamento com uma série de critérios (principalmente no item “a” e respectivos subitens) que, dado o grau de detalhe oferecem, equiparam se a uma verdadeira intervenção federal.

Esse instituto, porém, encontra fundamentos e requisitos procedimentais próprios, já previstos na Constituição Federal. Dentre eles, ela estabelece que a intervenção poderá ser deferida para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” (artigo 34, inciso IV) ou assegurar a observância dos “direitos da pessoa humana” (artigo 34, inciso VII, “b”, hipóteses semelhantes às apresentadas pelo partido político arguente.

Ocorre que, de forma bastante diversa da ADPF, a decretação da intervenção dependerá do requerimento de legitimados específicos, que não são os mesmos elencados no repertório do artigo 103 da Constituição. Também de forma bastante diversa, a amplitude, o prazo e as condições para intervenção serão previstas em Decreto, que será submetido à apreciação do Congresso Nacional, em hipótese de intervenção em Estado-membro (artigo 36, § 1º).”

O pedido “a”, por sua vez, foi assim ventilado (eDOC 1, p. 84-85):

“a) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação. Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais. a.1) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, durante a elaboração do plano, oportunize a apresentação de manifestações pela sociedade civil, bem como, ao menos, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

a.2) Submeter o plano ao escrutínio da sociedade civil, por meio da convocação de audiência pública, a ser realizada na cidade do Rio de Janeiro, logo depois de findo o prazo mencionado no item “a”.

a.3) Submeter o plano ao Plenário deste STF, para

homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que a Corte reputar necessárias para a superação do quadro de violações sistemáticas a direitos fundamentais nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

a.4) Monitorar a implementação do plano, com o auxílio dos órgãos mencionados no item “a.1”, em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considerem sanadas as inconstitucionalidades aqui apontadas.”

Alegações da Petição Inicial

O Partido requerente, por seu turno, aponta diversos atos que, em seu entender, justificam a intervenção deste Supremo Tribunal Federal, ante um “quadro crônico de violação a preceitos fundamentais por parte dos poderes públicos fluminenses”:

(i) “a adoção, pelo Poder Executivo fluminense, de política de segurança pública que, em vez de buscar prevenir mortes e conflitos armados, incentiva a letalidade da atuação dos órgãos policiais” (eDOC 1, p. 17). O incentivo à letalidade seria depreendido, no entender do requerente, “da retórica beligerante do governado Wilson Witzel” e de atos concretos, “como o uso de helicópteros como plataformas de tiro”, além da “iniciativa de excluir a redução dos índices de letalidade policial como elemento do cálculo das gratificações devidas aos policiais”.

(ii) omissões, como a “falta de planejamento das operações policiais, bem como a ausência de treinamento adequado e de acompanhamento psicológico dos agentes de segurança” (eDOC 1, p. 18). Além disso, também é por omissão que se impugna a “inobservância de exigências normativas imprescindíveis à melhoria da atuação das instituições policiais, como a presença de ambulâncias ou de equipes de saúde em operações, e a implantação de equipamentos de GPS e de

ADPF 635 MC / RJ

sistemas de áudio e vídeo em todas as viaturas e fardas” (eDOC 1, p. 18).

(iii) “um déficit na atuação do órgão de controle externo das polícias fluminenses em exercer as suas missões institucionais, expressamente previstas em sede constitucional” (eDOC 1, p. 18).

Defende que o conhecimento da arguição pode ocorrer em virtude da aplicação do precedente firmado na ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, onde se admitiu a ação para a solução de violações sistêmicas a direitos fundamentais.

Ademais, a fim de comprovar os atos apontados, o Partido faz juntada do Decreto 27.795, de 2001, que altera o Decreto 20.557, de 1994, para indicar que a decolagem de aeronaves somente poderá ser autorizada pelo Governador do Estado, pelos Secretário de Estado de Segurança Pública e de Defesa Civil, pelo Chefe de Polícia Civil ou pelo Comandante-Geral da Polícia Militar (eDOC 25).

Junta, ainda: o Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019, que altera o índice de desempenho de metas (eDOC 25); a Portaria PCERJ 832, de 2018, que estabelece o protocolo de procedimentos nas operações policiais no âmbito da Polícia Civil do Rio de Janeiro; a Lei 5.443, de 2009, que obriga o Poder Executivo a implantar o sistema GPS em viaturas automotivas (eDOC 18); a Lei 5.588, de 2009, que obriga o Poder Executivo a instalar câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas (eDOC 19); e cópia de uma sentença em que o IML noticia a impossibilidade de recuperar fotografias tiradas de uma vítima (eDOC 32).

Exame das Alegações das Partes: Conhecimento da ADPF em caso de Violações Generalizadas de Direito Humanos.

Os requisitos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental não traduzem mera formalidade jurídica que possa ser dispensada quando o direito material, por relevante, assim o exigir. As

formalidades exigidas pela lei servem de amparo para o funcionamento das instituições constitucionais e, por isso, são parâmetros estruturantes do Estado Democrático de Direito que visam preservar a competência própria de cada um de seus órgãos.

A luta pela efetividade da Constituição é obrigação de todos os poderes constituídos – e não apenas do Supremo Tribunal Federal. Todos devem colaborar para que cada órgão público possa cumprir sua missão institucional. Noutras palavras, efetividade da Constituição não significa inflação de direitos fundamentais, sob pena de perder-se por completo um sentido mínimo do conteúdo desses direitos. Como aponta Raz, “a doutrina ética dos direitos deve articular *standards* pelos quais a prática de direitos humanos possa ser julgada, *standards* que irão indicar quais direitos humanos nós temos” (RAZ, Joseph. *Human Rights without Foundations*. In: BESSON, Samantha; Tasioulas, John. *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010).

Os requisitos de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental visam, precisamente, preservar a esfera de atuação de cada uma das instituições públicas. Ao Supremo, cabe o exame da violação, ou de sua ameaça, de um preceito fundamental. Ao arguente, cabe a demonstração dessa violação ou do justo receio de que ela venha a ocorrer. A adequada definição do ato violador é indispensável para que o Supremo não avance nas esferas de atribuições de outros poderes.

O conceito constitucional de políticas públicas é uma inovação do constituinte reformador. Ele aparece, por exemplo, nas modificações introduzidas no texto pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010, e pela Emenda Constitucional n. 71, de 2012:

“Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos

culturais.

(...)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

(...)

§ 8º A lei estabelecerá:

(...)

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.”

Na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a expressão “políticas públicas” tem sido utilizada para designar um espaço de atuação dos demais poderes que é distante da atribuição originária do Poder Judiciário, como ocorre, *v.g.*, no RE 1.131.552-AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 22.11.2019 e no ARE 1.197.779-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 18.11.2019.

Do que se depreende desses julgados, a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas é excepcional, seja porque ele não pode elaborar as leis, seja porque não pode alocar recursos do orçamento para obrigar os demais poderes a fazê-lo. Os precedentes reconhecem, porém, que, em quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, que comprometa a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental, caberia, excepcionalmente, a intervenção do Poder Judiciário.

Noutras palavras, a concretização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas depende de um conjunto de **atos** a cargo dos Poderes Legislativo e Executivo e, excepcionalmente, do próprio Poder Judiciário.

A questão jurídica posta sob o exame desta Corte é a de saber se a atuação excepcional do Poder Judiciário não apenas é justificada em face

ADPF 635 MC / RJ

de omissões de uma dada política pública, mas o de saber se tais omissões autorizam a também excepcional atribuição originária de realizar controle de constitucionalidade de tais omissões.

Registro, de início, que, ao indicar como ato do poder público a adoção de uma política pública, o partido requerente deixa de apontar de forma precisa e individualizada os atos que constituem essa política pública. São os atos, individuais e concretos, que justificam a propositura de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A identificação do ato ou dos atos é indispensável para que se examine a própria formulação da política pública. Há, no âmbito da segurança pública, um espaço de conformação limitado pela incidência de diversas normas constitucionais e internacionais. O direito à vida, por exemplo, tem como corolário a garantia de que ninguém poderá ser **arbitrariamente** privado de sua vida. Como aponta o Comitê de Direitos Humanos, no Comentário Geral n. 36, a privação arbitrária da vida é inconsistente com o direito, isso significa que a privação de vida feita de forma inapropriada, injusta, imprevisível, em desrespeito ao devido processo legal e, bem assim, sem elementos de razoabilidade, necessidade e proporcionalidade são incompatíveis com o direito à vida. Diz ainda o Comitê:

“Espera-se que Estados-parte adotem todas as medidas necessárias para prevenir a privação arbitrária da vida perpetrada por seus agentes de segurança, inclusive dos soldados encarregados de missões de policiamento. Essas medidas incluem a aprovação de legislação que controle o uso de força letal por policiais, procedimentos desenhados para garantir que as ações policiais sejam planejadas de modo consistente com a necessidade de minimizar o risco que elas representam para a vida humana, relatórios obrigatórios, revisão e investigação de incidentes letais e outros incidentes que representem ameaça à vida, e o suprimento de aparato necessário para que as forças responsáveis pelo policiamento de multidões tenham à disposição meios efetivos, menos letais e equipamento adequados para evitar o recurso à força letal”.

ADPF 635 MC / RJ

(CCPR/C/GC/36, par. 13, tradução livre).

A petição inicial, porém, não indica, precisamente quais atos deveriam ter sido praticados ante a incidência direta dessas normas, nem quais normas deveriam ser alteradas em razão de uma filtragem constitucional.

É verdade que o Partido invoca o precedente firmado na ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, onde este Supremo Tribunal Federal reconheceu cabível a arguição, ante a situação degradante das penitenciárias no Brasil, classificada como sendo um “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas”. Nada obstante, não indica, de forma precisa, como a presente demanda se subsume à hipótese do precedente desta Corte.

Com efeito, quando do julgamento da ADPF 347-MC, o Supremo Tribunal Federal reconheceu cabível a arguição ante a presença cumulativa (i) de uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) de uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) da necessidade de uma solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

A aplicação desse precedente à presente arguição depende da indicação precisa da presença desses requisitos. Noutras palavras, a utilização da construção de um “Estado de Coisas Inconstitucional” não pode servir de válvula de escape ao respeito dos limites procedimentais de atuação desta Suprema Corte, como adverte Breno Baía Magalhães (MAGALHÃES, Breno Baía. *A Incrível Doutrina de um Caso Só: Análise do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347*. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, v. 14, n. 3, 2019):

“A utilização de uma doutrina que pretende inserir medidas estruturais para alterar um estado fático criado por uma complexa mistura de fatores suscita válidas objeções no campo da separação de poderes, em função de uma possível intromissão do Judiciário em assuntos, supostamente,

exclusivos do Executivo e do Legislativo”.

É preciso, portanto, que a petição inicial contenha argumentos suficientes para afastar o justo receio de que uma intervenção excepcional não se transforme em indevida intromissão. Novamente: são os requisitos para o conhecimento da ação que permitem esparcar qualquer dúvida sobre a forma como deve ser assegurada a efetividade da Constituição.

Da Violação Generalizada de Direitos Humanos

A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes. Conquanto não tenha havido uma delimitação exauriente do conceito de violação generalizada, a categoria constitucional que mais se aproxima é a de “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

Inserido pela Emenda Constituição n. 45/2004, o dispositivo estabelece o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, sempre que, no curso do inquérito ou processo, houver, a critério do Procurador-Geral da República, necessidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Quando do exame do instituto pelo Superior Tribunal de Justiça,

ADPF 635 MC / RJ

assentou-se que “o deslocamento de competência (...) deve atender ao princípio da proporcionalidade (...), compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrente de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal” (IDC 1-PA, Rel. Min. Arnaldo Esteve Lima, Terceira Seção, DJ 10.10.2005). Noutras palavras, o incidente, quando julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, permite que o Poder Judiciário corrija eventuais violações em processos de sua própria competência.

Há casos, no entanto, em que a violação é mais ampla e envolve as atribuições de outros poderes, seja por reconhecer omissões inconstitucionais, seja pela necessidade de se declarar a inconstitucionalidade de norma já promulgada. Em casos tais, a propositura de uma arguição permite reparar violações que demandam pronunciamento em sede de controle abstrato.

Essa interpretação do instituto da arguição não representa um alargamento das atribuições do Supremo Tribunal Federal. Ao contrário, ela permite que se faça justiça à opção do constituinte pela equiparação da proteção interna dos direitos humanos com a internacional. Nos ter

A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. Instrumentaliza-se, assim, a jurisdição nacional para a plena realização do que André de Carvalho Ramos chama de “diálogo das cortes”:

“Outro ponto importante da ratificação, pelo Brasil, dos tratados internacionais de direitos humanos é o reconhecimento da supervisão e controle internacionais sobre o cumprimento de tais normas.

(...)

Assim, temos a seguinte situação: no plano nacional, há

juízes e tribunais que interpretam cotidianamente esses tratados de direitos humanos. No plano internacional, há órgão internacionais que podem ser acionados, caso a interpretação nacional desses tratados seja incompatível com o entendimento nacional.

Por isso, foi mencionada acima a necessidade de compatibilização entre o resultado do controle de convencionalidade nacional com o decidido no controle de convencionalidade internacional. Não seria razoável, por exemplo, que, ao julgar a aplicação de determinado artigo da Convenção Americana de Direitos Humanos, o STF optasse por interpretação não acolhida pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, abrindo a possibilidade de eventual sentença desta Corte *contra* o Brasil.

Esse “Diálogo das Cortes” deve ser realizado internamente, para impedir violações de direitos humanos oriundas de interpretações nacionais equivocadas dos tratados. Para evitar que o “Diálogo das Cortes” seja mera peça de retórica judicial, há que se levar em consideração os seguintes parâmetros na análise de uma decisão judicial nacional, para que se determine a existência de um “Diálogo” efetivo:

1) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extra-convencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema;

2) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal;

3) a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculante ao Brasil;

4) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional.”

(RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 408-410).

Em termos mais concretos, o quadro de violação generalizada pode

ADPF 635 MC / RJ

ser comprovado mediante denúncias feitas por organizações internacionais, pelos relatórios da Revisão Periódica Universal e pelas relatorias especiais estabelecidas pela Conselho de Direitos Humanos, pelas observações aprovadas pelos comitês do sistema de tratados, pelos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e por decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O requerente, no caso em tela, busca comprovar o quadro, por meio da decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, sentença de 16 de fevereiro de 2017 (eDOC 7).

De fato, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujas decisões são vinculantes para o Estado brasileiro, nos termos do artigo 68.1 do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado em 25.09.1992 e promulgado pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, assentou que:

“102. De acordo com informações de órgãos estatais, a violência policial representa um problema de direitos humanos no Brasil, em especial no Rio de Janeiro. Não há dados disponíveis sobre mortes ocorridas durante operações policiais nos anos 1994 e 1995. A partir de 1998, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro começou a compilar essas estatísticas. Em 1998, 397 pessoas morreram por ação da polícia nesse Estado; em 2007, a cifra chegou a 1.330. Em 2014, houve 584 vítimas letais de intervenções policiais e, em 2015, esse número aumentou para 645.

103. Entre as vítimas fatais de violência policial, estima-se uma predominância de jovens, negros, pobres e desarmados. Segundo dados oficiais, “os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% negros (pretos e mulatos) e 93,30% do sexo masculino”. Na

cidade do Rio de Janeiro, aproximadamente 65% das pessoas que morreram em 2015 são negras (negros e mulatos). No Estado do Rio de Janeiro, estudos mostram que a oportunidade de um jovem negro de morrer por ação da polícia é quase 2,5 vezes maior do que a de um jovem branco.

104. Em 1996, o Brasil reconheceu perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas que era preciso tomar medidas para acabar com a impunidade das violações de direitos humanos atribuídas a autoridades policiais, provocadas por um funcionamento excessivamente lento das engrenagens da justiça, fruto, por sua vez, em muitas ocasiões, da incapacidade dos estados de realizar uma investigação policial eficiente.

105. Por sua vez, a Comissão Interamericana salientou que as mortes ocorridas durante as intervenções policiais são registradas como legítima defesa; não obstante isso, da autópsia das vítimas comumente decorre que elas morrem por disparos recebidos em regiões vitais do corpo. A esse respeito, em 1996, o Comitê de Direitos Humanos mostrou preocupação com os casos de execuções sumárias e arbitrárias cometidas por forças de segurança e “esquadrões da morte” no Brasil, dos quais, com frequência, participavam membros das forças de segurança, contra pessoas pertencentes a grupos especialmente vulneráveis.

106. Há dificuldades para que os casos de execuções sumárias e arbitrárias sejam investigados de maneira adequada e, com frequência, ficam impunes.

107. Um dos elementos que dificultam as investigações são os formulários de “resistência à prisão”, os quais são emitidos antes da abertura da investigação relativa a um homicídio cometido por um agente policial. Antes de investigar e corroborar a conduta policial, em muitas das investigações se realiza uma investigação a respeito do perfil da vítima falecida e se encerra a investigação por considerar que era um possível criminoso.

108. No Relatório sobre a Missão ao Brasil, em 2003, a

então Relatora Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias afirmou que “[uma] análise mais minuciosa revela que as mortes cometidas pela polícia são frequentemente execuções extrajudiciais mal disfarçadas”. No Relatório da visita de 2007 e no Relatório de Acompanhamento das Recomendações, o Relator Especial reiterou que, na maioria dos casos, as execuções cometidas por policiais em serviço são registradas como “atos de resistência” ou casos de “resistência seguida de morte”, ou seja, a própria polícia determina se se tratou de uma execução extrajudicial ou de uma morte conforme a lei. Em raras ocasiões essas classificações realizadas pela própria polícia são investigadas seriamente, e poucos autores são processados ou condenados.

109. Essa informação foi reproduzida por organizações não governamentais e igualmente reiterada nas peritagens anexadas ao presente caso.

110. Finalmente, embora a grande maioria das vítimas letais de operações policiais no Brasil sejam homens, as mulheres residentes em comunidades onde há “confrontos” geralmente deparam uma violência particular, e são ameaçadas, atacadas, feridas, insultadas e, inclusive, objeto de violência sexual em mãos da polícia.

111. Entre as medidas normativas existentes para enfrentar esse problema, o Ministério Público tem, entre as atribuições definidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de controle externo da atividade policial.

112. Também a Lei Nº 12.030/2009 garante a autonomia técnica, científica e funcional dos peritos, e a Emenda Constitucional 45 estabeleceu o instituto de deslocamento de competência de casos de violações de direitos humanos da jurisdição estadual para a federal, a pedido do Chefe do Ministério Público.”

Embora o requerente não tenha trazido aos autos, há, lamentavelmente, um vasto repertório de denúncias feitas contra o

ADPF 635 MC / RJ

Estado brasileiro relativamente à atuação das forças de segurança. Quando do conhecimento do caso Favela Nova Brasília, ainda perante a Comissão Interamericana (Relatório n. 141/11, Casos 11.566 e 11.694, Mérito, 31.10.2011), reconheceu-se

“48. (...) Com respeito à situação de contexto no Brasil e no Rio de Janeiro nessa época, é essencial indicar que, a Comissão Interamericana levou a cabo sua primeira visita in loco ao Brasil de 27 de novembro a 8 de dezembro de 1995, a qual incluiu a capital federal Brasília e os estados do Pará, Roraima, Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro.

49. Após essa visita, a CIDH publicou o seu “Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil” que incluiu um capítulo específico sobre “a violência policial, a impunidade e o foro privativo militar da polícia.” Com efeito, a violência policial foi ressaltada como um dos principais problemas do Brasil quanto aos direitos humanos. Adicionalmente, em relação com a situação no Rio de Janeiro, a Comissão Interamericana ficou impressionada pelo fato de que:

[E]mbora o normal em enfrentamentos armados seja que haja uma proporção muito maior de feridos do que mortos, nesse período no Rio de Janeiro o número de civis mortos pela polícia "militar" em enfrentamentos foi mais de três vezes o número de civis feridos nos mesmos. Isso demonstraria um excesso de uso de força e, inclusive, um padrão de execuções extrajudiciais pela polícia do Rio de Janeiro[...].

Entretanto, os casos de execuções extrajudiciais por parte da polícia "militar" ocorrem não somente no desempenho de suas funções, mas também fora delas. Esses casos são diariamente comunicados por fontes locais e internacionais e, no parecer da Comissão, demonstram um padrão de conduta alarmante, que merece atenção especial.

50. A CIDH enfatizou que existe um problema geral grave de segurança pública no Brasil, particularmente no Rio de Janeiro devido ao crime organizado e ao tráfico de entorpecentes, mas observou:

A Comissão manifesta preocupação pela violência assinalada, reconhecendo que, embora haja alta criminalidade nas cidades brasileiras, esta não pode ser usada como justificativa para a atuação ilegal da polícia, nem se pode admitir a existência de um poder legal paralelo ao Estado, encarregado de fazer justiça com as próprias mãos, a seu arbítrio e fora da lei. A polícia deve garantir a segurança da pessoa humana e o respeito a ela, bem como fazer-se respeitar por isso e não pelo temor que inspire. A violência policial desprestigia a corporação e impede o aperfeiçoamento de seus membros, na medida em que desvirtua suas atribuições.

51. Em relação à impunidade de que goza a polícia por seus crimes violentos, a CIDH adicionalmente observou que:

[A]impunidade para os crimes cometidos pelos policiais estaduais, militares ou civis, constitui um elemento propulsor da violência, estabelece elos de lealdade perversa entre os policiais por cumplicidade ou falsa solidariedade e gera círculos de sicários cuja capacidade de terminar vidas humanas passa a estar a serviço de quem der mais.

52. Além disso, e de maneira consistente com as conclusões de Barcellos supracitadas (paras. 38 e 39) a CIDH questionou a suposta “justificativa” da violência policial da seguinte forma:

A criminalidade das cidades brasileiras é apontada pelas autoridades policiais como uma das causas da violência policial. A Comissão pôde, porém, observar que

nem sempre as vítimas de abusos cometidos pelos policiais têm relação com o mundo do crime.[...]

Existem ainda casos em que policiais acusados de vitimizarem supostos criminosos são premiados e promovidos, como exemplo, o episódio de um cabo previamente relacionado a 49 assassinatos e que recebeu o título de "Policial do Ano". Por sua vez, o coronel que o condecorou foi acusado de praticar 44 mortes em seus 24 anos de carreira."

Esse "Contexto de Violência Policial e Segurança Cidadã no Brasil" é documentado, ainda pelas Conclusões do Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no Relatório sobre o Estado brasileiro feito em 2004 (CCPR/C/BRA/2004/2):

"74. A violência policial, especialmente a violência policial letal, continua a representar um problema sério. As polícias civil e militar são responsáveis pelo policiamento nos estados da federação. Os deveres da polícia civil, que são principalmente os de investigar, correspondem àqueles de uma força de polícia judiciária, enquanto a polícia militar é encarregada de tarefas de policiamento preventivo concretas. Um número alto de mortes continua a ocorrer nos confrontos que envolvem a polícia. Geralmente, as vítimas de policiais homicidas são suspeitos criminais, presos, crianças e adolescente em situação de risco, assim como habitantes de zonas rurais e líderes sindicais. No Estado do Rio de Janeiro, as mortes por ação da polícia aumentaram 298.3% nos últimos sete anos: de 300 casos, em 1997, a 1.195, casos, em 2003. (...)."

Registre-se que, de acordo com dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, o número de mortos por intervenção de agentes do Estado, que, em 2003, já chamavam a atenção do Comitê de Direitos Humanos, continuou a subir. Em 2019, foram registradas 1.810 mortes por intervenção de agentes do Estado.

ADPF 635 MC / RJ

Tais dados corroboram as conclusões a que chegaram as diversas organizações internacionais de direitos humanos. Por isso, lido o requisito da “violação generalizada” à luz do direito internacional dos direitos humanos, deve-se reconhecê-lo como efetivamente preenchido no caso dos autos.

Da Omissão Estrutural dos Três Poderes e da Necessidade de uma Solução Complexa

As omissões apontadas pelo requerente são as relativas à falta de adoção de medidas pelo Poder Executivo, no que tange à redução da letalidade policial e à falta de planejamento policial e treinamento apropriado dos agentes de segurança. Aponta, ainda, um “déficit na atuação do órgão de controle externo”.

Como já se aduziu nesta manifestação, a omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado.

Assim, para se comprovar esse requisito, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexó. O *standard* probatório, aqui, não deve ser extremamente rígido. Ele deve se pautar, precisamente, por critérios que permitam ao Supremo Tribunal Federal realizar o “Diálogo de Cortes” a que se refere André de Carvalho Ramos. Mais concretamente, a verificação do nexó deve ter como parâmetro a seguinte ressalva, já feita pela Comissão Interamericana no Relatório 141/2011:

“28. Preliminarmente, a Comissão Interamericana observa, como fez em outros casos, que num procedimento de adjudicação internacional sobre violações de direitos humanos, a análise das provas tem maior flexibilidade se comparada com sistemas jurídicos nacionais. Nesse sentido, desde a sua primeira decisão sobre o mérito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“a Corte Interamericana”) estabeleceu nas mesmas linhas que, “os critérios de valoração da prova em um procedimento jurídico internacional são menos formais que nos

sistemas jurídicos internos. [Aquele] reconhece diferentes ônus da prova, dependendo da natureza, do caráter e da gravidade do caso." A Corte também afirmou que, em procedimentos internacionais, "a prova circunstancial, os indícios e as presunções podem ser consideradas, sempre que levem a conclusões consistentes com os fatos."

29. Esse critério de valoração das provas é particularmente importante em casos de direitos humanos, visto que "a proteção internacional dos direitos humanos não deve ser confundida com a justiça penal. Os Estados não comparecem perante a Corte como réus numa ação penal." Sobre esse ponto, a CIDH também observou, em concordância com o objetivo do direito internacional dos direitos humanos que:

"Isto se deve a que o objeto da análise não é a determinação da responsabilidade penal dos autores das violações de direitos humanos, mas sim a responsabilidade internacional do Estado derivada de ações e omissões de seus órgãos [e/ou agentes]. Exatamente pela natureza de determinadas violações de direitos humanos, a Comissão e a Corte avaliam o conjunto das provas à sua disposição, levando em consideração regras sobre o ônus da prova de acordo com as circunstâncias do caso. Isso resulta em muitas ocasiões em inferências lógicas, presunções e na determinação dos fatos a partir de um conjunto de indícios e fazendo referência a contextos mais gerais."

30. Finalmente, deve-se precisar que, como foi determinado pela Corte Interamericana, "quando se utilizem elementos de contexto, [a Corte] não pretende emitir um pronunciamento sobre o fenômeno geral relacionado com um caso em particular, nem julgar as distintas circunstâncias compreendidas nesse contexto."

Embora não tenha o Requerente demonstrado analiticamente as

ADPF 635 MC / RJ

omissões apontadas, elas não são de difícil comprovação. Isso porque a definição da política pública depende da aprovação de atos normativos específicos, desde leis até as portarias mais detalhadas. Assim, embora tenha sido intimado o Governador do Estado a trazer, em sede de informações, os atos normativos que dão suporte à política pública, não se fez a juntada de nenhum ato que concretamente delimite a atuação própria das forças de segurança pública.

Ao revés, o i. Governador acaba por impugnar a própria petição inicial (eDOC 63, p. 8):

“No caso dos autos, a petição inicial deixa claro o seu intento: questionar, genericamente, a política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro a partir de argumentação não jurídica e de cunho eminentemente político. Tal intento configura, repita-se, um profundo desprezo pelas políticas públicas implementadas até o momento e pelos inúmeros esforços envidados pelo Poder Executivo Estadual com vista à redução dos índices de criminalidade no Estado.

Outra prova disso é que o Arguente se escora em matérias jornalísticas, manifestações públicas do atual Governador do Estado, declarações sensacionalistas de pessoas que supostamente teriam participado dos confrontos e até na letra das canções entoadas pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais da PMERJ – BOPE; tudo, no entanto, sem qualquer comprovação de suas alegações.

Por exemplo, quando afirma que os policiais atuam muitas vezes para impedir o atendimento por ambulâncias em áreas de conflito (fl. 7 da petição inicial), o Arguente se limita a remeter a uma matéria jornalística com o relato de uma mãe que teve seu filho morto supostamente em decorrência de ação policial e afirmou terem os policiais impedido a entrada da ambulância para o salvamento da vítima. Ou seja, a alegação é extremamente genérica e sem base em qualquer prova concreta do ocorrido, mas apenas em “relatos” de que tal fato teria ocorrido. Como se sabe, alegações devem ser provadas em juízo, de modo a ensejar o direito de pedir do autor. Sem

provas, trata-se de meras alegações, desprovidas de qualquer conteúdo a ser considerado.”

Conquanto haja momentos em que a petição inicial pareça questionar a “política de segurança pública”, o pedido é especificamente voltado para a adoção de um plano de redução da letalidade policial. É, portanto, em relação à omissão do controle da utilização da força pelo Estado do Rio de Janeiro que se volta a presente arguição.

Nesse ponto, não deve haver dúvidas quanto à necessidade de adoção de tal política – como assentou a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos – nem quanto à omissão do Estado em realizá-la – como, novamente, reconheceu a Corte:

“316. A Corte considera importante a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais. A Corte toma nota dos dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, que, inclusive, dispõe de informação sobre homicídios decorrentes de intervenção policial. Considera também a existência do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), criado pela Lei No 12.681/2012, que tem como um de seus objetivos a disponibilização de estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. No entanto, esse Sistema não divulga de maneira ampla e clara os dados de segurança pública no Brasil.

317. Considerando também que o Estado não se opõe à medida e, com efeito, sugere que essa medida estaria já contemplada no Plano Plurianual 2012-2015 e nas atribuições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, a Corte ordena ao Estado que publique anualmente um relatório oficial com os dados relativos às mortes ocorridas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deve também conter

informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que resulte na morte de um civil ou de um policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos da medida não sejam comprovados satisfatoriamente.

318. No que se refere à criação de Comissões de Controle Externo no âmbito do Ministério Público, a Corte destaca o papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade policial. Por outro lado, a Corte destaca as seguintes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): No 13, de 2 de outubro de 2006, sobre a instauração e tramitação do processo investigativo criminal; No 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina o controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público; e Nº 129, de 22 de setembro de 2015, sobre o controle externo do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, toma nota do artigo 130-A.2, da Constituição Federal, que determina que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

319. No entanto, embora a Resolução No 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia. Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força

policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado. Para tanto, o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 supra.

320. A Corte toma nota da existência da Corregedoria Geral Unificada do Estado do Rio de Janeiro, criada pela Lei Estadual No 3.403/2000, da Ouvidoria de Polícia do Estado do Rio de Janeiro, criada pela Lei No 3.168/1999, bem como da existência do Fórum Nacional de Ouvidorias, órgão colegiado criado pelo Decreto Presidencial No 1/1999 e posteriormente substituído pelo Decreto 3/2006. Portanto, considerando que o estado já dispõe desses mecanismos, a Corte considera que o pedido de divulgação de dados sobre homicídios e lesões em decorrência de intervenção policial está contemplado na medida ordenada no parágrafo 317 supra.

321. Com respeito à criação de comissões de redução da letalidade em ações em âmbito estadual, a Corte reconhece que a competência do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial implica possíveis análises do uso excessivo da força por policiais. Além disso, considera que as medidas adotadas pelo Estado nos últimos anos buscam uniformizar normas de uso da força policial. Por exemplo, a Portaria Interministerial No 4.226/2010, que determina que o uso da força por policiais deve estar de acordo com o previsto nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e com os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da moderação e da conveniência; e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que prevê, na Diretriz 14, o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial.

322. Não obstante isso, ante a gravidade dos dados

apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados.

323. Finalmente, no que se refere à capacitação de profissionais de saúde sobre legislação e normas técnicas vigentes para garantir o efetivo cumprimento da Lei N. 12.845/13, a Corte toma nota da melhora, em termos normativos, no tratamento da violência contra as mulheres no Brasil, com a recente aprovação da Lei No 12.845/2013, que torna obrigatório o atendimento às vítimas de violência sexual; do Decreto Nº 7.958/2013, que estabelece diretrizes para o atendimento das vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e pelo pessoal do Sistema Único de Saúde; do Decreto No 8086/2013, que criou o Programa Mulher: Viver sem Violência, que inclui capacitação para garantir o atendimento das vítimas de violência sexual; e da Portaria No 485/2014, do Ministério da Saúde, que redefiniu o funcionamento do serviço de atendimento a vítimas de violência sexual. Em âmbito estadual, o Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei No 7.448/2016, que cria a categoria “feminicídio” nos registros policiais nesse estado, e Delegacias Especializadas, um hospital e uma sala no Instituto Médico Legal Central para o atendimento de mulheres vítimas de violência sexual. Também a Polícia Civil do Rio de Janeiro aprovou duas portarias relevantes para o presente caso: a Portaria No 620/2013, que estabelece a rotina básica a ser observada pela autoridade policial em casos de homicídio em que as vítimas sejam mulheres, e a Nº 752/2016, que cria um grupo de trabalho para a adaptação do Protocolo Latino-Americano de Investigação de Mortes Violentas de Mulheres

por Razões de Gênero.

324. A Corte aplaude as medidas adotadas pelo Estado, mas destaca que a simples existência de instrumentos legais nesse sentido é insuficiente para garantir a efetiva proteção das mulheres vítimas de violência sexual, em especial quando os que a praticam são agentes do Estado. Portanto, a Corte considera fundamental que o Estado dê prosseguimento às ações desenvolvidas e implemente, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde. Como parte dessa formação, se deverá incluir a presente Sentença e a jurisprudência da Corte Interamericana a respeito da violência sexual e tortura, além das normas internacionais em matéria de atendimento a vítimas e investigação desse tipo de caso.”

É preciso ter-se em conta, ademais, que desde a publicação dos estudos de J. J. Fyfe, em 1978, sobre a letalidade policial em Nova Iorque, sabe-se que “políticas mais restritivas do uso de força letal pelas polícias resultam em um número menor de disparos por policiais e de menos casos de discriminação racial” (TERRILL, William e PAOLINE III, Eugene A. *The Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter?* In: *Justice Quarterly*, v. 34, n. 2, 2017).

No que tange especificamente à omissão do MP, registre-se não apenas que a própria Corte Interamericana a detectou, como também determinou que:

“O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, desde a notitia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força

pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença.”

No Ofício que encaminhou a este Tribunal, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se da seguinte forma (eDOC 45):

“Inicialmente, oportuno frisar a existência do Grupo Especializado em Segurança Pública, o GAESP, o qual não possui atribuição originária para instauração de Procedimentos Investigatórios Criminais, nos termos da Resolução GPGJ n.º: 2021, atuando apenas mediante pedido de auxílio.

Como metodologia de trabalho, os membros do grupo atuam diretamente nas investigações, sendo de hábito colher declarações de parentes das vítimas, dos próprios policiais envolvidos no fato, eventuais testemunhas e possíveis sobreviventes. Por vezes, os inquéritos apenas são devolvidos à Delegacia para diligências que não podem ser cumpridas sem o apoio policial, como na reprodução simulada dos fatos.

Em casos com maior complexidade, ou quando vítimas e testemunhas demonstram receio em prestar declarações à polícia, ou ainda quando se trata de investigação envolvendo integrantes da Polícia Civil, são instaurados Procedimentos Investigatórios Criminais – PIC que, ou tramitam de forma autônoma, ou de maneira complementar ao Inquérito Policial.

(...)

No que se refere ao pedido para que sejam instaurados procedimentos autônomos para cada morte ou violação de direitos fundamentais cometidos por agentes de forças de segurança, no momento, a dinâmica implantada pelo Ministério Público se revela ajustada aos protocolos e todas as orientações prescritas para a preservação de uma investigação eficaz e, sobretudo, objetivando o resguardo dos Direitos Humanos.

ADPF 635 MC / RJ

A par do contexto acima frisado, obviamente, cada Promotor de Justiça dentro da sua esfera de atuação tem pela própria tessitura das suas atribuições, a mais plena capacidade e efetividade para a instauração e desenvolvimento das atividades investigatória.”

Como se depreende das informações apresentadas, ainda não houve, por parte do Ministério Público adequação à decisão da Corte Interamericana, porquanto a atuação do *parquet* estadual está “ajustada” aos protocolos e orientações normativas – e deles não consta o reconhecimento de que a investigação criminal em casos que envolvam agentes de segurança do Estado devam ser conduzidas pelos membros do Ministério Público. Persistem, portanto, as omissões indicadas pela inicial e que reclamam intervenção deste Tribunal.

Rejeito a preliminar de ausência de ato do poder público e, no ponto, conheço da arguição.

Da Ausência de Subsidiariedade

As Alegações do Governador do Estado

O Governador informa que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública, com pedido para que fosse reformulada a política de segurança adotada no Complexo da Maré. Afirma que a ação foi julgada improcedente, sob o fundamento de que cabem ao Poder Executivo o planejamento e a execução da política de segurança pública. Defende, assim, que “tanto a ação civil pública, quanto ações indenizatórias individuais de eventuais lesados, são mecanismos idôneos para a modificação das políticas públicas de segurança pública” (eDOC 63, p. 19).

As Alegações da Advocacia-Geral da União

A União defende o cabimento da ação direta para o exame da

inconstitucionalidade do Decreto Estadual n. 27.795/2001 e do Decreto Estadual n. 46.775/2019. Por isso, no ponto, não caberia a arguição.

As Alegações do Procurador-Geral da República

O Procurador-Geral da República defendeu ser preciso respeitar as atribuições do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, indicando que foram instaurados inquéritos civis, para apurar: a existência de protocolos e procedimentos de socorro às vítimas de armas de fogo; as condições de segurança nas unidades da rede pública municipal de ensino; a manutenção de um banco de dado com informações sobre operações policiais com vítimas civis ou das forças policiais; o sucateamento dos equipamentos da polícia civil; e a instalação de câmeras de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo.

Ademais, afirma que o Ministério Público Estadual tem cumprido a determinação de que sejam ouvidas as vítimas e os demais familiares dos episódios em que se registra o emprego da violência pelos agentes de segurança. No mesmo sentido, há, em sua ótica, atendimento do pleito acerca da priorização das investigações envolvendo vítimas crianças, além de protocolos, em regime de plantão, para o atendimento de denúncias relacionadas ao controle externo da atividade policial. Por isso, defende (eDOC 75, p. 45):

“Nota-se que o MPRJ, no exercício de suas atribuições constitucionais, tem adotado medidas com vistas ao controle externo da atividade policial; à promoção da dignidade, saúde e segurança de civis e de agentes públicos; à aproximação dos membros da carreira aos cidadãos; à responsabilização de indivíduos pela prática de atos incompatíveis com o ordenamento jurídico, dentre outras atividades imprescindíveis à promoção de direitos e garantias fundamentais.”

Exame das Alegações das Partes

ADPF 635 MC / RJ

A petição inicial atende aos requisitos legais e constitucionais. A omissão apontada pela inicial é estrutural e tem como referência não apenas a ausência de um plano de enfrentamento da letalidade policial, mas também um déficit da atuação do Ministério Público, o qual nem sempre instaura a competente investigação penal.

As medidas requeridas, conquanto especificamente possam ser atendidas por meio de outras ações, são apenas acessórias em relação à necessidade de responder às omissões pela (i) definição da estrutura mínima de uma política de redução de letalidade; e (ii) pelo reconhecimento do dever do Ministério Público em proceder às investigações. Pela abrangência, a situação de generalizada violação de direitos humanos só pode eficazmente ser sanada pela atuação desta Corte, em sede objetiva

De fato, como se extraem dos precedentes desta Corte, a subsidiariedade significa “ausência de instrumento de controle objetivo de constitucionalidade apto a tutelar a situação” (ADPF 444, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 21.05.2019). Por isso, ainda que, pontualmente, alguns dos pedidos possam ser atendidos, a situação de omissão e a violação generalizada não cessariam sem o pronunciamento conclusivo deste Supremo Tribunal Federal.

Isso não significa que todas as medidas devam ser tomadas pelo Tribunal. A solução de uma situação complexa reclama providências a serem tomadas por cada um dos atores envolvidos. O que se dá *in casu* é distinto: há dúvidas sobre o alcance da interpretação constitucional das atribuições de cada um dos órgãos envolvidos. Para essa dúvida, apenas a ação de controle objetivo está apta a oferecer solução.

Com base nessas considerações, rejeito as preliminares e passo ao exame dos pedidos que integram o mérito da cautelar.

Da Necessidade de Elaboração de um Plano de Redução de Letalidade

Alegações da Petição Inicial

O Partido requerente defende que o Supremo Tribunal Federal determine ao Governo do Estado a elaboração, em noventa dias, de um plano que contenha medidas objetivas para a redução da letalidade policial. Indica, ainda, que (eDOC 1, p. 42):

“Tal plano deve contemplar, obrigatoriamente, providências voltadas à melhoria do treinamento dos policiais do Estado do Rio de Janeiro, inclusive em programas de reciclagem, com vistas à redução da letalidade da ação policial, tais como a fixação de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, e de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal para redução da prática de “filtragem racial”. Isso porque as inequívocas falhas na atuação dos agentes de segurança do Estado do Rio de Janeiro podem ser reduzidas por meio do aperfeiçoamento desses servidores públicos, de modo a não só torná-los mais capacitados à delicada tarefa do policiamento ostensivo, como também – e sobretudo – a fazer com que incorporem em suas atividades a preocupação central com a necessidade de preservação da vida e da incolumidade física e psicológica das populações que vivem e transitam em áreas conflagradas.”

Sustenta, ainda, que o plano deve conter (eDOC 1, 43):

“Do mesmo modo, o plano deve contemplar medidas voltadas a resolver outro grave problema narrado nesta petição: a ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais, embora sujeitos a rotinas estressantes e a episódios constantes de violência. De acordo com levantamento feito este ano, toda a tropa da polícia militar fluminense, que conta com efetivo de aproximadamente 44.500 policiais, tem à sua disposição apenas 77 psicólogos – uma média de 577 agentes de segurança por profissional da saúde mental.¹¹³ Diante desse cenário, revela-se inviável garantir o adequado atendimento psicológico a esses servidores públicos, o que

acaba afetando a qualidade e a eficiência do trabalho por eles prestados, bem como a vida e a incolumidade dos próprios destinatários dos seus serviços, sobretudo daqueles que moram em áreas conflagradas.

A esse respeito, deve-se destacar a necessidade de que o plano também contemple providências de acompanhamento psicológico e de afastamento das funções de policiamento ostensivo de agentes de segurança envolvidos em episódios de morte em situações de oposição à intervenção policial (os antigos “autos de resistência”). Note-se que o afastamento temporário, nessa hipótese, não expressa qualquer juízo condenatório acerca do possível homicídio praticado pelo policial – o que não seria compatível com o princípio da presunção de inocência. Trata-se de ferramenta de proteção da sociedade e do próprio policial envolvido, que tem como premissa a noção de que, mesmo que não tenha praticado ilícito penal, o policial que participa de morte violenta envolve-se em situação profundamente traumática, a qual tende a demandar apoio especializado. Ele deve, portanto, ser poupado do estresse inerente à rotina de policiamento ostensivo e passar por avaliação psicológica apta a preservar a sua segurança e a de terceiros. Cuida-se, pois, de questão da mais alta importância, que deve ser levada em consideração pelo Estado do Rio de Janeiro no momento de elaborar o planejamento em questão.”

O Partido solicita, ainda, que seja oportunizada a participação da sociedade civil, por meio de audiência pública a ser realizada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, e que, ao fim, o plano seja homologado pelo Tribunal.

Alegações do Governador do Estado

O Governador do Estado alega que a política de segurança pública tem se mostrado eficiente e que obteve resultados relevantes como a redução do número geral de homicídios. Alega, ainda, que tem adotado

ações que evidenciam, em seu entender, o compromisso do Estado com o respeito integral aos direitos humanos. Defende, por fim, que o eventual acolhimento do pedido encontraria óbice no princípio da representação democrática e na separação de poderes, tendo em vista que há limitações orçamentárias para a efetivação do pedido.

Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União, identificando a pretensão do arguente em ver reconhecido um Estado de Coisas Inconstitucional, limita-se a alegar que não estariam presentes, *in casu*, os requisitos necessários para justificar tal exceção.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República, reportando-se ao Parecer com Força Executória n. 151, de 2017, exarado pela Procuradoria-Geral da União, manifestou-se no sentido de reconhecer que o Governo do Estado, “ao editar atos normativos e praticar atos administrativos, deixou de aplicar disposições legais necessárias à continuidade do cumprimento da condenação no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*” (eDOC 75, p. 22).

Assinalou, porém, que, no que tange ao pedido para elaboração de um plano, haveria ausência de subsidiariedade, porquanto (eDOC 75, p. 38):

“A respeito do pedido para que o Estado do Rio de Janeiro elabore, em 90 dias, plano visando à redução da letalidade e controle das violações a direitos humanos (pedido “a”), o MPRJ asseverou existência do IC 2019.0355120. Referido procedimento administrativo, além de buscar a reformulação de diretrizes voltadas à política de segurança pública fluminense, apura a elevação do índice de letalidade policial. O MPRJ esclareceu que requisitou ao Governador do Estado do Rio de Janeiro e aos Secretários de Estado de Policial Civil e de

Polícia Militar que apresentassem medidas para redução da letalidade, a exemplo de relatório”.

Exame das Alegações

Em sede de medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, é imperioso investigar se há, nas razões apresentadas pelo requerente, fundamento jurídico relevante e o justo receio de que a medida, caso apenas no futuro seja concedida, torne-se irrelevante.

O fundamento trazido pelo Partido para o pedido de elaboração de um plano, conquanto relevante, ainda não tem condições de ser examinado, no mérito. Isso porque há dúvidas sobre a ausência de subsidiariedade na hipótese. Não se trata de afastar a omissão do Estado, como sustenta a AGU, nem de reconhecer a atuação do Ministério Público local, ainda que tenha sido diligente. Cuida-se, antes, de permitir que o Estado possa, de modo pleno, atender à ordem proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Como já se indicou nesta manifestação, há omissão relevante do Estado no tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança.

Essa omissão foi apontada pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no ponto resolutivo 17 da sentença, em que se fixou que “o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente sentença”.

Os referidos parágrafos 321 e 322, por sua vez, estabelecem que:

“321. Com respeito à criação de comissões de redução da letalidade em ações em âmbito estadual, a Corte reconhece que a competência do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial implica possíveis análises do uso excessivo da força por policiais. Além disso, considera que as

medidas adotadas pelo Estado nos últimos anos buscam uniformizar normas de uso da força policial. Por exemplo, a Portaria Interministerial No 4.226/2010, que determina que o uso da força por policiais deve estar de acordo com o previsto nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e com os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da moderação e da conveniência; e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que prevê, na Diretriz 14, o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial.

322. Não obstante isso, ante a gravidade dos dados apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados.”

A fim de dar pleno cumprimento à sentença, a Procuradoria-Geral da União editou, em 12 de junho de 2017, o Parecer de Força Executória n. 151/2017/PGU/AGU, no qual define as medidas que deverão ser feitas para que o Estado brasileiro cumpra a ordem internacional. Relativamente ao ponto 17, a AGU observou que se trata “de determinação a ser adotada internamente no âmbito estadual, recomendando-se que o encaminhamento de tal atribuição aos órgãos competentes seja feito pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro”.

Nada obstante, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, a Corte Interamericana, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro no que tange ao ponto 17.

ADPF 635 MC / RJ

O reconhecimento da omissão, a declaração da mora e a atribuição de responsabilidade ao Estado do Rio de Janeiro suscitam dúvidas, ao menos no atual momento processual, sobre a utilidade do provimento cautelar que se limite a expedir novo comando. As consequências e as responsabilidades jurídicas que emergem do descumprimento de uma sentença da Corte Interamericana em nada se distinguem do descumprimento de uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, como se dá *in casu*, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999. Afora o impedimento legal, a eventual elaboração de um plano deve contar com colaboração de órgãos que não foram ouvidos em sede de cautelar, em particular o Conselho Nacional de Direitos Humanos, entidade nacional que se amolda aos Princípios de Paris sobre o Status das Instituições Nacionais de Proteção da Pessoa Humana.

Por essas razões, indefiro, apenas por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para “determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação”, constante do item “a” da p. 84 da inicial.

Da Suspensão de Eficácia do art. 2º do Decreto Estadual n. 27.795, de 2001

Alegações da Inicial

O Partido requerente solicita a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, e reconhecimento da repriminção dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994, a fim de “determinar que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar

helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror”.

Alegações do Governador do Estado

O Governador do Estado sustenta que “o art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001 previu que a proibição constante do art. 4º do Decreto nº 20.557/1994 (o qual veda que helicópteros sejam usados em confronto armado direto e transportem armas) não se aplica às operações previstas no art. 3º do mesmo Decreto nº 20.557/1994” (eDOC 63, p. 11).

Por isso, em seu entender, a autorização constante do art. 2º do Decreto Estadual não implica, por si só, violação do texto constitucional. Defende, ainda, que não cabe ao Poder Judiciário definir como os helicópteros da polícia devem ser utilizados.

Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União limita-se, no ponto, a sustentar o não conhecimento do pedido, porquanto poderia ser veiculado por meio de ação direta.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República examinou minudentemente a incompatibilidade entre o uso de helicópteros, na prática chamada de “tiro embarcado”, e o texto constitucional. Defendeu que, conquanto não exista, *a priori*, incompatibilidade do Decreto com a Constituição, há inconstitucionalidade em um exame de “juridicidade-funcional”, vale dizer, o referido decreto tem sido utilizado de forma indevida pelo Governo do Estado. O desvio funcional poderia ser depreendido, em seu entender, das declarações dadas pelo Governador e que são objeto de questionamentos próprios nesta arguição.

Exame das Alegações

ADPF 635 MC / RJ

O art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, dispõe que:

“Art. 2º O disposto no art. 4º do Decreto 20.557, de 26.09.94, não se aplica às operações previstas no art. 3º do mesmo diploma.”

Os arts. 3º e 4º desse Decreto 20.557, de 1994, por sua vez, dispõem que:

“Art. 3º - A missão de Apoio Policial compreende:

I - Supervisão de áreas onde se realizem operações, observando a presença e atuação do policiamento destacado, transmitindo-lhe orientações relevantes para o êxito da missão;

II - Identificação e acompanhamento de veículos em deslocamento, para evitar a fuga dos condutores após a prática de crimes,

III - Transporte e desembarque de efetivos policiais em posições estratégicas ou em locais de difícil acesso por vias terrestres.

Art. 4º - Em nenhuma hipótese o helicóptero poderá ser usado em confronto armado direto, e somente no caso do inciso III do artigo anterior a aeronave transportará armas, as quais só poderão ser utilizadas após o desembarque.”

Como se depreende do exame dos textos legais, a norma impugnada acaba por autorizar a utilização de helicópteros em casos de confronto armado direto. Trata-se, portanto, de autorização específica de uma modalidade, assaz violenta, de uso da força. A dúvida jurídica que subjaz a esse pedido é a de saber se é possível a utilização dessa modalidade de intervenção estatal nas operações policiais.

Os tratados internacionais de direitos humanos a isso se referem quando o definem, como, por exemplo, faz o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da seguinte maneira: “ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”.

ADPF 635 MC / RJ

A questão, portanto, é entender quando a intervenção nesse direito é justificada, ou, dito de outra forma, quando ela é considerada arbitrária. O Comitê de Direitos Humanos, no recém editado Comentário Geral n. 36 (CCPR/C/CG/36), deu relevante contribuição para elucidar o alcance do conceito de arbitrário.

Ele advertiu, de início, que é arbitrária a privação do direito à vida sempre que o ato praticado for incompatível com o direito internacional, inclusive, ou com o direito doméstico. Acrescentou, ainda, que (par. 12, tradução livre):

“O uso de força potencialmente letal pelos agentes de segurança pressupõe que seja uma medida extrema, à qual só se pode recorrer quando estritamente necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério ou uma ameaça iminente. Não se pode recorrer à força, por exemplo, para prevenir a fuga de alguém sob custódia por suspeita criminal ou de alguém que tenha sido condenado e que não represente uma ameaça séria e iminente à vida ou à integridade corporal de outras pessoas. A privação intencional da vida por qualquer meio só é permitida quando ela for estritamente necessária para proteger a vida de uma ameaça iminente”.

O Comitê ainda avança na definição de arbitrariedade e indica que todas as operações policiais devem se conformar a padrões de conduta internacionais, em particular os “Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Aplicar a Lei”, adotado por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Criminosos.

Nesses princípios, há diretrizes valiosas para elucidar os limites da atuação estatal. A principal obrigação dos Estados é a de legislar sobre o tema. As leis e regulamentos devem conter protocolos sobre quando a força pode ser utilizada. Para isso, os Estados devem incentivar o uso de meios não letais por parte das forças de segurança pública e, sempre que possível, as forças devem optar por esses meios.

Se o uso da força letal for inevitável, então, de acordo com Princípio 5, os oficiais do Estado devem (a) utilizar de meios proporcionais à gravidade da ofensa e à legitimidade do objetivo; (b) minimizar os danos e respeitar e preservar a vida humana; (c) assegurar que assistência médica será disponibilizada para os feridos e as pessoas afetadas de forma mais breve possível; e (d) também da forma mais breve possível, notificar os familiares das pessoas atingidas.

Além disso, é preciso observar que o uso da força letal não se confunde com uso intencional da força letal, isto é, o uso com o objetivo de retirar a vida de alguém. Como estabelece o Princípio 9, o “uso intencional letal de arma de fogo só pode ser feito quando estritamente indispensável para proteger a vida”. E, nessas circunstâncias, é necessário, ainda, que o agente do Estado (a) identifique-se inequivocamente como tal; e (b) alerte que irá utilizar a arma de fogo, dando tempo para que a pessoa respeite o comando, salvo quando, pelas circunstâncias concretas, tal aviso aumente os riscos para outras pessoas ou seja nitidamente sem propósito.

A garantia da observância desses procedimentos é também estabelecida nos Princípios. Os Estados devem prever uma escala com diversos protocolos sobre o uso da força, devem rever esses protocolos constantemente e devem, ainda, treinar os seus agentes de modo a assegurar a eles pleno conhecimento e condições técnicas para observá-los estritamente. Essas regras devem (a) especificar as circunstâncias nas quais os agentes poderão portar armas e a descrição de quais armas e munições poderão ser portadas; (b) assegurar que as armas sejam utilizadas apenas em situações apropriadas e de modo a reduzir danos desnecessários; (c) proibir o uso de armas e munições que causem dano injustificável ou que apresentem riscos injustificáveis; (d) regular o controle, o depósito e a entrega das armas aos agentes, de modo a certificar-se que são eles responsáveis pelas armas que lhes foram entregues; (e) dar avisos sempre que a arma foi disparada; (f) manter um sistema de relatórios para que os agentes possam justificar sempre que a arma for utilizada.

ADPF 635 MC / RJ

Nesse último ponto reside uma garantia indispensável, ainda que posterior, à utilização da arma de fogo. Os agentes de Estado devem minudentemente justificar todas as circunstâncias que os levaram ao emprego da arma e devem demonstrar que a exceção de seu emprego está plenamente justificada pelas circunstâncias do caso. Esses relatórios devem ser examinados por autoridade independente e, em casos de letalidade, devem ser enviados imediatamente à revisão.

São, portanto, extremamente rígidos os critérios que autorizam o uso legítimo de força armada por partes dos agentes de Estado. Esses critérios não podem ser relativizados, nem excepcionados. São critérios objetivos e, tal como assentou a Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Graham v. Connor* (490 U.S. 386 (1989)), independem de eventual boa fé por parte dos agentes públicos. É à luz deles que o disposto no art. 2º do Decreto 27.795 deve ser examinado.

Visto sob essa perspectiva, é quase impossível imaginar situações nas quais o uso de helicópteros para tiro, o chamado “tiro embarcado”, possa ser autorizado. Afinal, o tiro só pode ser dado para prevenir a ocorrência de dano à vida de outrem; deve ser dado aviso prévio, salvo, por evidente, a impossibilidade de se exigir essa atitude; e deve ser dado tempo para que a pessoa que seria atingida possa obedecer à ordem do agente de Estado. É certo que a utilização de helicópteros não se presta a captura, nem deve constituir a primeira opção de uma operação. É certo, ainda, que em nenhuma ocasião civis poderão ser alvos, tal como disciplina a regra mais elementar do direito humanitário internacional. Não é difícil compreender por que a utilização de helicópteros é mais comum em operações militares, onde a presença dessas aeronaves permite o respaldo às incursões territoriais que as tropas devam fazer. Transpor essa lógica para locais em que a população civil vive é abusar da largueza conceitual. Não por acaso, o Prof. Philip Alston, quando Relator Especial das Nações Unidas para o tema das execuções arbitrárias, consignou em seu Relatório enviado ao Conselho de Direitos Humanos (A/HRC/14/24/Add.4/ par. 19 e 20):

“19. In 2007, the Special Rapporteur documented unlawful

killings committed during brief large-scale police operations involving hundreds of police, armoured vehicles and attack helicopters “invading” favelas. These brief “war”-like operations, while appropriately aimed at dismantling gang control of favelas and promoting security for residents, have proven to be both ineffective and counterproductive. Confiscations of drugs and arms and arrests of gang members are often minimal, and because police forces withdraw quickly, the gangs simply re-establish themselves and punish residents who were seen as helping the police. One of the best-known examples was the Complexo do Alemão operation in June 2007. Despite the use of over 1,400 police, the operation was a failure from a crime-control perspective, and resulted in the deaths of 19 people.

20. The Special Rapporteur detailed in his original report the reasons for the failure of such operations, and recommended that the Government eschew large-scale “mega” operations in favour of a planned and sustained police presence, coordinated with the provision of social services.”

Nesse sentido, cumpre rememorar que o Caso Favela Nova Brasília que deu origem à responsabilização internacional do Estado brasileiro, é oriundo de uma incursão policial realizada com o suporte aéreo de um helicóptero.

Seja como for, não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada. Cabe ao Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado.

O problema da legislação impugnada não é, a rigor, um problema de incompatibilidade absoluta e abstrata entre o Decreto e a Constituição, como bem apontou a Procuradoria-Geral da República. O problema está na sua aplicação, que só pode ser verificada nas hipóteses concretas – como ocorre sempre que a proporcionalidade é examinada a partir do

ADPF 635 MC / RJ

critério da necessidade. A ausência de um plano de redução de letalidade e a ausência de protocolos específicos para o emprego da força pelos agentes de segurança, de modo a rigorosamente atender aos requisitos aqui indicados, repercute também no exame da constitucionalidade do Decreto. O Decreto contém, assim, uma inconstitucionalidade parcial, na medida em que, sem elencar as hipóteses ou sem fazer referência à estrita necessidade, dá margem a usos ilegítimos das aeronaves.

No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

Por essa razão, defiro a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

Da Fixação de Parâmetros aos Órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro quando da Expedição de Mandado de Busca e Apreensão Domiciliar

Alegações da Inicial

O Partido requerente solicita o deferimento da cautelar para “determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos”. Pretende, ainda, que diretrizes sejam indicadas quando do cumprimento desses mandados, quando forem executadas por agentes de segurança.

Para subsidiar seu pedido, informa que (eDOC 1, p. 50):

“Uma das principais reclamações dos moradores de comunidades fluminenses diz respeito às frequentes invasões

aos seus domicílios. É o que aponta, e.g., relatório produzido pela ONG Redes da Maré, segundo o qual, “[s]eguindo o padrão dos anos anteriores, a invasão de domicílio foi a violação de direito preponderante em 2018, atingindo 37% das pessoas acolhidas”.

Por isso, defende que seja expedida ordem para que as diretrizes constitucionais para a delimitação do objeto do mandato de busca e apreensão seja observada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, defende que a ordem também contemple as forças policiais para que não sejam cumpridos os mandados em momentos não delimitados pela Constituição.

Alegações do Governador do Estado do Rio de Janeiro

O Governador do Estado não apresenta, no ponto, impugnação às alegações trazidas pelo Partido requerente.

Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União limita-se, no ponto, a sustentar o não cabimento da arguição, tendo em vista que, acaso acolhido o pedido, agiria o Supremo Tribunal Federal como verdadeiro legislador positivo.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República, em sua manifestação, defendeu o não cabimento da medida, porquanto, quanto a esse ponto, já medida sob análise do Supremo Tribunal Federal (eDOC 75, p. 39):

“Quanto à insurgência contra mandados de busca e apreensão coletivos, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro registrou atuar como amicus curiae nos autos do habeas corpus 154.118/RJ, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes

ADPF 635 MC / RJ

(pedidos “c” e “d”), desde 13 de setembro de 2019.

A existência de remédio constitucional em trâmite evidencia a inadequação da ADPF para tratar sobre necessidade de fundamentação de ordens judiciais. Em controle difuso, atuando o Ministério Público Federal como custos iuris, a questão suscitada receberá apreciação amadurecida, em via adequada e suficiente.”

Exame das Alegações

O Partido requerente limita-se a comprovar as alegações de vulneração ao preceito fundamental, a partir de um relatório que examinou diversas violações durante as operações e de uma referência ao *habeas corpus* 435.934, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, onde se reconheceu que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”.

Os exemplos de violação trazidos pelo Partido requerente podem apontar para a necessidade de se fixar parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tal como este Supremo Tribunal Federal fez para a chamada “condução coercitiva”, quando do julgamento das ADPFs 395 e 444.

Ocorre, porém, que a manifestação já exarada pelo Superior Tribunal de Justiça afasta, por enquanto, o requisito do perigo na demora. Isso porque as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça devem ser consideradas pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais, conforme preceitua, por exemplo, o art. 489, § 1º, VI, do Código de Processo Civil.

Por essa razão, ao menos do que se tem do atual momento processual, indefiro, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas “c” e “d” da petição.

Da determinação da presença obrigatória de ambulâncias e de

equipes de saúde em operações policiais

Alegações da Inicial

O Partido requerente formula pedido para que seja determinada a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais. Fundamenta o pedido na Lei Estadual 7.385, de 2016, segundo a qual fica autorizado o Poder Executivo a estabelecer a presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais. Afirma que o Poder Executivo não implementou a medida e, por isso, defende que seja concedida a medida para que a lei seja cumprida.

Alegações do Governador do Estado

O Governador defendeu o não conhecimento das alegações. Indica que elas não foram subsidiadas com documentos que comprovem os fatos narrados (eDOC 63, p. 8):

“(…) quando afirma que os policiais atuam muitas vezes para impedir o atendimento por ambulâncias em áreas de conflito (fl. 7 da petição inicial), o Arguente se limita a remeter a uma matéria jornalística com o relato de uma mãe que teve seu filho morto supostamente em decorrência de ação policial e afirmou terem os policiais impedido a entrada da ambulância para o salvamento da vítima. Ou seja, a alegação é extremamente genérica e sem base em qualquer prova concreta do ocorrido, mas apenas em “relatos” de que tal fato teria ocorrido. Como se sabe, alegações devem ser provadas em juízo, de modo a ensejar o direito de pedir do autor. Sem provas, trata-se de meras alegações, desprovidas de qualquer conteúdo a ser considerado.”

Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União também suscita o não conhecimento do

pedido, tendo em vista a impossibilidade de atuação desta Suprema Corte como legislador positivo.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República limitou-se a indicar já haver lei estadual que resolveria a necessidade de se determinar a presença obrigatória das ambulâncias.

Exame das Alegações

O art. 1º da Lei 7.385, de 2016, ao prever que “fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer a obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais, previamente planejadas, com possíveis confrontos armados”, estabelece competir ao chefe do Poder Executivo indicar as hipóteses em que a presença de ambulâncias será obrigatória.

A lei fluminense busca atender, dessa forma, o que dispõem o Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, ao estabelecer, no n. 5 (c), que compete ao Estado garantir que a assistência e o auxílio médico às vítimas sejam prestados da forma mais breve possível.

Como se observa, os Princípios, que a partir da decisão da Corte Interamericana, vinculam o Estado Brasileiro, constituem preciosa diretriz que deve constar dos protocolos e planos de emprego das forças do Estado.

O problema, tal como se apontou na omissão relativamente à elaboração de um plano de redução da letalidade, é que não há um documento ou uma norma que preveja protocolos de atendimento por parte do Poder Executivo.

Assim, ante as limitações do provimento cautelar dessa natureza, como já indicado no exame do pedido relativo à elaboração do plano, indefiro, por ora, o pedido veiculado na alínea “e”.

Da Determinação de Preservação de Vestígios de Crimes Cometidos em Operações Policiais e de Documentação dos Trabalhos das Perícias

Alegações da Inicial

O Partido requerente pede que este Tribunal determine que os agentes de segurança e profissionais de saúde preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação. Requer, ainda, que seja determinado aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup.

Justifica seu pedido a partir de alegações que apontam falhas nas investigações ocorridas nos casos em que há envolvimento de agentes do Estado.

Alegações do Governador do Estado e da Advocacia-Geral da União

O Governador do Estado não faz nenhuma objeção em relação a esse pedido, limitando-se a indicar que, no ponto, que a arguição não deveria ser conhecida. Da mesma forma, a Advocacia-Geral da União alega que também quanto a esses pedidos o Tribunal desempenharia um papel de legislador positivo, o que seria vedado pela ordem constitucional.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República defende o não cabimento da medida por ausência de subsidiariedade, porquanto o Ministério Público local já estaria, por meio de termos de ajustamento de conduta, examinando o tema.

Exame das Alegações

Os pedidos veiculados nas alíneas “f” e “k” da petição inicial trazem, novamente, requerimento que, em tese, deveria constar do plano de enfrentamento da letalidade policial no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Com efeito, de acordo com os parágrafos 178-182 da sentença da Corte Interamericana, há uma série de requisitos e cuidados de observância obrigatória por parte dos agentes de Estado, quando da investigação de casos que, em tese, envolvam execuções arbitrárias. Confira-se:

“178. O dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado, que deve ser assumida pelo Estado como dever jurídico próprio e não como simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas, de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios.

179. O cumprimento da obrigação de empreender uma investigação séria, imparcial e efetiva do ocorrido, no âmbito das garantias do devido processo, implicou também um exame do prazo da referida investigação e dos “meios legais disponíveis” aos familiares da vítima falecida, para garantir que sejam ouvidas e que possam participar durante o processo de investigação.

180. A Corte estabeleceu que, a fim de garantir sua efetividade, na investigação de violações de direitos humanos se devem evitar omissões na coleta da prova e no

acompanhamento de linhas lógicas de investigação. A esse respeito, a Corte definiu que, quando os fatos se referem à morte violenta de uma pessoa, a investigação iniciada deve ser conduzida de forma a poder garantir a devida análise das hipóteses de autoria que dela decorram. Nesse ponto, cabe lembrar que não corresponde à Corte analisar as hipóteses de autoria usadas durante a investigação dos fatos e, conseqüentemente, determinar responsabilidades individuais, cuja definição compete aos tribunais penais internos, mas avaliar as ações ou omissões de agentes estatais, segundo a prova apresentada pelas partes. Do mesmo modo, não compete à Corte substituir a jurisdição interna, estabelecendo as modalidades específicas de investigação e julgamento num caso concreto, para obter resultado melhor ou mais eficaz, mas constatar se nos passos efetivamente dados no plano interno violaram-se ou não obrigações internacionais do Estado decorrentes dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana.

181. A Corte lembra que a falta de diligência tem como consequência que, conforme o tempo vá transcorrendo, se prejudique indevidamente a possibilidade de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as responsabilidades respectivas, com o que o Estado contribui para a impunidade.

182. Além disso, a devida diligência numa investigação médico-legal de uma morte exige a manutenção da cadeia de custódia de todo elemento de prova forense, o que consiste em manter um registro escrito preciso, complementado, conforme seja cabível, com fotografias e demais elementos gráficos, para documentar a história do elemento de prova à medida que passa pelas mãos de diversos investigadores encarregados do caso.”

A referência para a fixação dessas diretrizes não são apenas os precedentes já firmados pela Corte Interamericana em diversos outros casos, mas também o Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais. No mesmo sentido, prevê o Comitê de

ADPF 635 MC / RJ

Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no Comentário Geral n. 36, já referido nesta manifestação, que:

“As investigações e os processamentos de privações potencialmente ilegais de direito à vida devem ser feitas de acordo com padrões internacionais, relevantes, como o Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilegais, e devem ter por objetivo assegurar que aqueles responsáveis por elas sejam levados à justiça, promover *accountability*, prevenir a impunidade, evitar a negação de justiça e extrair as lições necessárias para revisar as práticas e políticas a fim de evitar a repetição de violações. As investigações devem explorar, *inter alia*, a responsabilidade legal dos superiores relativamente às violações do direito à vida praticadas pelos seus subordinados. Dada a importância do direito à vida, os Estados devem evitar direcionar as investigações sobre violações apenas por meio de procedimentos administrativos ou disciplinares, e uma investigação criminal é normalmente exigida, o que deve implicar, se houver provas incriminatórias suficientemente colhidas, um procedimento criminal. Imunidades e anistias dadas aos agentes que praticaram os atos por seus superiores, e medidas a elas equiparadas que levem a uma impunidade de fato ou *de jure*, são, como regra, incompatível com o dever de proteger e assegurar o direito à vida, e de garantir às vítimas um remédio efetivo.”

O Protocolo de Minnesota é muito mais amplo do que o pedido formulado pelo Partido requerente. Ele se destina a orientação sobre a condução de investigações por parte da polícia científica durante todas as etapas investigativas, isto é, o Protocolo é aplicado durante todo o processo investigativo para a coleta do material, para a entrevista com testemunhas, para recuperação de restos humanos, para a identificação de corpos, para a autópsia e para o exame de ossadas. No que tange, em específico, aos pedidos formulados pelo Partido requerente, o Protocolo

prevê:

“Material should be collected in a systematic manner. An effective information management system is required to ensure that all material gathered is recorded, analysed and stored appropriately, taking into account security concerns. This system does not need to be complex or technologically advanced, but it should be comprehensive, consistent and secure in order to ensure that no material is lost, damaged, degraded or overlooked; that provides an audit trail that can demonstrate that evidence has not been tampered with; and that it can be easily found, referenced and cross-referenced.

The gathering, recording and retaining of material – both inculpatory and exculpatory – requires expertise to ensure that all relevant evidence can be disclosed in any judicial process. The relevance of material may only become apparent as the investigation progresses. The investigation team must not, however, withhold information that could, for example, weaken the prosecution’s case in any judicial proceedings.

(...)

A crime scene should be secured at the earliest possible opportunity and unauthorized personnel shall not be permitted entry. This enables evidence at the scene to be protected and gathered effectively and minimizes the contamination or loss of relevant material. Securing the scene requires controlling the entrance and egress of individuals and, where possible, restricting access to trained personnel only. Even in medico-legal systems that do not require forensic doctors to visit a crime scene, such a visit may be valuable to the investigation. The scene and any evidence within it should be protected by the use of a cordon. Where possible and relevant, it should be protected from weather or other factors that could degrade evidence.

(...)

All material located at a crime scene should be considered potentially relevant to the investigation. Material that may be

found at a crime scene includes, but is not limited to, the following: (a) Documentary evidence, such as maps, photographs, staffing records, interrogation records, administrative records, financial papers, currency receipts, identity documents, phone records, letters of correspondence, and passports (b) Physical evidence, such as tools, weapons, fragments of clothing and fibres, keys, paint, glass used in an attack, ligatures, and jewellery (c) Biological evidence, such as blood, hair, sexual fluids, urine, fingernails, body parts, bones, teeth and fingerprints (d) Digital evidence, such as mobile phones, computers, tablets, satellite phones, digital storage devices, digital recording devices, digital cameras and closed-circuit television (CCTV) footage.

All relevant material should be recorded in documentary and photographic form as described in the Detailed Guidelines on Crime-Scene Investigation. Investigations vary in their capability to examine the material scientifically, but effectively recording the crime scene using notes, sketch plans and photographs will be necessary. Crime-scene recording and recovery of evidence should be thorough.

Samples should ideally be recovered and recorded by personnel with appropriate training or knowledge. Some sampling requires only basic training, but those undertaking medico-legal examinations will need advanced training in the context of their own judicial framework. 64. Investigators should be appropriately equipped, including with personal protective equipment; relevant packaging such as bags, boxes and plastic and glass vials/bottles; and recording materials, including photographic equipment.”

É preciso observar que essas determinações não decorrem apenas da decisão internacional contra o Estado brasileiro, mas também, diretamente, do próprio texto constitucional. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada

ADPF 635 MC / RJ

no prazo legal.

Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado. Não há como se conceber que os direitos previstos na Constituição não tenham, por força da incidência do art. 5º, § 1º, aplicabilidade imediata, devendo, portanto, o Estado assegurá-lo pelos meios que se fizerem necessários.

Ante o exposto, defiro a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação. Acolho, ainda, o pedido formulado na alínea “k”, para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup.

Da obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial.

Alegações da Inicial

A fim de atender ao princípio da publicidade e transparência da atuação estatal, o Partido requerente defende que sejam produzidos

ADPF 635 MC / RJ

relatórios ao final de cada operação que deverão contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação; (ii) os horários de início e término da incursão; (iii) a identificação da autoridade responsável pela ordem e do comandante da execução e fiscalização da operação, para fins de reconstituição da cadeia de comando e de atribuição de responsabilidades; (iv) os nomes e as matrículas dos agentes envolvidos na incursão; (v) o tipo e o número de munições consumidas, de modo individualizado; (vi) as armas e os veículos utilizados; (vii) o material apreendido, com indicação da quantidade; (viii) a identificação das pessoas mortas (policiais ou não), ainda que não se conheça a autoria do homicídio; (ix) os nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos; e (x) a indicação das buscas domiciliares realizadas, com ou sem mandado judicial.

O Partido reconhece que foi editada a Portaria da Polícia Civil 832/2018, prevendo, em seus artigos, o seguinte:

“Art. 11 – O Relatório Final da Operação Policial deverá ser apresentado, no prazo máximo de 48 horas, à SUBOP, por meio físico e digital, para fins de avaliação dos aspectos produtivos e logísticos, devendo observar os seguintes itens: I – Início e término da Operação Policial; II – Indicativo de prisões e/ou apreensões realizadas, e mandados de apreensão cumpridos; III – Emprego logístico utilizado, considerando os recursos tecnológicos disponíveis, tais como rádio, droner, dentre outros; IV – Relação nominal de policiais e demais pessoas vitimadas nas operações, fatais ou não, com a indicação dos procedimentos instaurados para a apuração dos fatos, se for o caso.

Art. 12 – Caberá à SUBOP, após o recebimento do Relatório Final da Operação Policial, realizar o armazenamento, tratamento e difusão dos dados atinentes às operações.”

Sustenta, porém, que a Portaria tem sido “sistematicamente descumprida” pelas autoridades competentes. Ressalta que o pedido não é para que os relatórios sejam previamente produzidos, mas, sim, que, ao

término de cada operação, seja realizada a prestação de contas.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

Nem o Governador do Estado, nem a Advocacia-Geral da União impugnaram especificamente esse pedido, apenas indicaram, de forma geral, que, no ponto, a ação não deveria ser conhecida.

A Procuradoria-Geral da República também defendeu o não conhecimento, mas alegou, para isso, que o Ministério Público local já tem enfrentado o problema, por meio de procedimentos administrativos próprios (eDOC 75, p. 40-41):

“Acerca do pedido de determinação da obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao final de operações (pedido “i”), o MPRJ afirmou existirem 2 inquéritos civis. O IC 2013.00060913 acompanha o cumprimento do TAC firmado com a PMERJ cujo objeto é a criação de banco de dados com informações sobre operações policiais com vítimas civis ou das forças policiais; e os ICs 201100636348 e 201701098886, versando sobre o sucateamento da Polícia Civil com grupo de trabalho específico para tratar de modelo para relatório circunstanciado das operações policiais e a forma de envio ao Ministério Público.”

Exame das Alegações

Já se indicou, ao longo dessa manifestação, a imprescindibilidade da estrita observância dos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Com efeito, também quanto a esse pedido, há diretriz preciosa para a solução da questão. Prevê o Princípio 22 que:

“22. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão estabelecer procedimentos eficazes de comunicação e revisão, aplicáveis a todos os incidentes

mencionados nos Princípios 6 e 11 (f). Para os incidentes relatados de acordo com esses princípios, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que exista um processo de revisão efetivo e que autoridades administrativas ou de perseguição criminal independentes tenham condições de exercer jurisdição nas circunstâncias apropriadas. Nos casos de morte e ferimento grave ou outras conseqüências sérias, um relatório pormenorizado deve ser prontamente enviado às autoridades competentes responsáveis pelo controle administrativo e judicial.”

Os Princípios 6 e 11 (f), por sua vez, dispõem que:

“6. Sempre que o uso da força e de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei der causa a ferimento ou morte, os mesmos deverão comunicar imediatamente o fato aos seus superiores, nos termos do Princípio 22.

(...)

11. As normas e regulamentos sobre o uso de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei deverão incluir diretrizes que:

(...)

(f) Prevejam um sistema de comunicação aos superiores sempre que os responsáveis pela aplicação da lei fizerem uso de armas de fogo no desempenho das suas funções.”

Como se depreende de sua leitura, o Relatório produzido ao término de cada operação é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Ou seja, em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações à própria Polícia Civil, conforme previsão constante da Portaria 832, de 2018, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB.

Ressalte-se que os Tribunais Internacionais de Direitos Humanos têm reconhecido expressamente a necessidade do duplo controle, sempre que houver uma morte ilegal, como, por exemplo, a decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos no caso *Yasa v. Turquia*, Sentença de 02.09.1998. No mesmo sentido, ainda, o brilhante voto do Juiz Cançado Trindade, no Caso Las Palmas vs. Colômbia, sentença de 06.12.2001, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados. O problema apontado pelo Partido requerente esbarra, portanto, em uma omissão regulamentar a ser solvida pelo *parquet* estadual.

Tendo em vista as limitações legais para o deferimento da medida cautelar de natureza positiva, conforme disposto no art. 12º-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999, deixo, apenas por ora, de determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Indefiro, portanto, o pedido cautelar veiculado na alínea “i” da petição inicial.

Das Restrições para a Realização de Operações Policiais em Perímetros Escolares

Alegações da Inicial

O Partido narra que, no Rio de Janeiro, escolas ficam fechadas durante vários dias por receio do confronto entre policiais e traficantes. Em estimativa feita pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, os moradores de uma comunidade específica poderiam ficar, ao longo de sua formação escolar básica, mais de dois anos sem

ADPF 635 MC / RJ

aulas, se comparado com outras unidades educacionais.

Por isso, defende que:

“(...) faz-se absolutamente necessário que o Poder Executivo fluminense assente a excepcionalidade da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizadas escolas e creches, especialmente no período de entrada e de saída de alunos e de profissionais de ensino. Quando for verdadeiramente preciso realizar operações em regiões próximas a equipamentos educacionais, deverá o respectivo comando justificar as razões que tornaram tal medida indispensável, bem como apresentar as providências adotadas, junto à gestão de cada unidade escolar, para a preservação da integridade de todos, especialmente das crianças e adolescentes. Tais medidas devem ser formalizadas e encaminhadas, no prazo de 24 horas, ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – órgão responsável pelo controle externo da atividade policial.

Ademais, é essencial que se vede a utilização de creches e escolas como bases de operação das polícias fluminenses, proibindo-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas entradas e saídas de tais estabelecimentos. Com isso, buscase evitar tragédias como aquela que vitimou fatalmente a menina Maria Eduarda, de 13 anos, alvejada por tiro de fuzil dentro de uma escola pública em Acari, Zona Norte da capital do estado, em 2017. Do mesmo modo, é muito importante que se elaborem protocolos de comunicação entre as polícias e os equipamentos de educação, para que os diretores desses estabelecimentos possam reduzir os riscos daqueles sob sua responsabilidade.

O mesmo raciocínio deve se aplicar às operações policiais realizadas em áreas próximas a hospitais e postos de saúde.”

Alegações do Governador do Estado e da Advocacia-Geral da União

ADPF 635 MC / RJ

O Governador do Estado e a Advocacia-Geral da União sustentam óbices de natureza formal para o conhecimento do pedido, sustentando, em síntese, que o Supremo não poderia deles conhecer, sob pena de agir como legislador positivo.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

O Procurador-Geral da República também indica que falta subsidiariedade no pedido, porquanto, “no IC 201700359066, o MPRJ busca apurar as condições de segurança nas unidades da rede pública municipal de ensino próximas aos locais conflagrados, medida que denota atuação local quanto ao pedido “g””.

Exame das Alegações

Impedir que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças. Na Convenção de Direitos das Crianças, por exemplo, os Estados previram que:

“Os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.”

À luz do texto da Convenção, mortes, como as relatadas pela petição inicial, são absolutamente injustificáveis.

Mas a Convenção dispõe ainda que:

“Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à

ADPF 635 MC / RJ

educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;

b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;

c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;

d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;

e) adotar medidas para estimular a freqüência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.”

À luz, novamente, do que dispõe a Convenção, a suspensão de aulas em virtude de operações policiais, no prazo com que se relata na petição inicial, é inadmissível.

Inexiste, aqui, incompatibilidade entre o que preveem os tratados internacionais de direitos humanos e os tratados de direito humanitário. Isso em nada tem que ver com a admissão retórica de um discurso de “guerra ao tráfico”, nem com o reconhecimento de que a condução de operações policiais possa derrogar os compromissos do Estado relativamente aos direitos humanos e acolher apenas os de direito internacional humanitário. Trata-se, antes, de reconhecer, como o fez a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Zambrano Vélez et al. vs. Equador*, Sentença de 04.07.2007, da obrigação de prevenir e proteger os direitos humanos emergem obrigações comuns tanto sob o marco do direito internacional dos direitos humanos, como o do direito humanitário.

Em paralelo com as normas previstas na Convenção de Direitos das Crianças, seria possível reconhecer, no que tange à proteção das escolas, sua insuscetibilidade ao dano armado, na esteira da Convenção de Haia

ADPF 635 MC / RJ

de 1907. A obrigação, decorrente das Convenção de Genebra, de facilitar o trabalho das instituições devotadas à educação das crianças e a de jamais permitir que sejam elas alvo de operações armadas, seja nas escolas, seja nas suas imediações.

Por essa razão, acolho o pedido formulado na alínea “g” pelo Requerente a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

Da Suspensão do Sigilo dos Protocolos de Atuação Policial

Alegações da Inicial

O Partido requerente sustenta que a atribuição de sigilo aos protocolos de atuação policial ofende à transparência e a Lei de Acesso à Informação. Tendo em vista o histórico de violações, defende que os

protocolos não poderiam ser acobertados pelo sigilo.

Alegações do Governador do Estado e da Advocacia-Geral da União

O Governador do Estado não trouxe nenhuma informação em relação às alegações do Partido. Por outro lado, a Advocacia-Geral da União apenas impugnou o seu conhecimento, tendo em vista que, em seu entender, o Supremo, caso o acolha, estaria atuando como legislador positivo.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República informa que não mais subsiste o sigilo apontado:

“O sigilo antes atribuído ao Manual de Operação das aeronaves, como já registrado, não mais subsiste. A atribuição de restrição foi prontamente questionada pelo órgão ministerial fluminense, medida que retrata a eficácia das medidas tomadas pelo MPRJ, atendendo ao pedido “h”.”

Por isso, defendeu a inviabilidade do pedido.

Exame das Alegações

A notícia trazida pelo Procurador-Geral da República, conquanto restrita ao Manual de Operação das Aeronaves, infirma os argumentos trazidos pelo Partido requerente e que poderiam dar margem à sua concessão. Por essa razão, não preenchidos um dos pressupostos de medida cautelar, indefiro-a.

Da Instalação de Equipamentos de GPS

Alegações da Inicial

O Partido requerente denuncia que, não obstante a Lei Estadual 5.588, de 2009, determinar a instalação de equipamentos GPS nos uniformes dos policiais, o Poder Executivo não tem, em seu entender, cumprido adequadamente a lei.

Alegações do Governador

O Governador do Estado do Rio de Janeiro afirma que (eDOC 63, p. 29):

“São medidas desejáveis, mas para um momento financeiro que não o atual. Tais pretensões são impossíveis sem interferir com algumas outras despesas, tais como remédios, energia elétrica ou remunerações dos servidores públicos.”

Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União suscita duas preliminares, relativamente ao pedido formulado: a de que o Supremo estaria a adotar postura de legislador positivo e a de que o pedido, tal como formulado, exigiria o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional, o que, em seu entender, não haveria *in casu*.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República adverte que não há, no ponto, subsidiariedade, uma vez que o Ministério Público local está adotando as medidas cabíveis para que o Poder Executivo possa cumprir a determinação.

Exame das Alegações

ADPF 635 MC / RJ

É certo que as ações de controle concentrado não se prestam ao controle de legalidade, nem examinam a compatibilidade da atuação dos poderes à luz da legislação infraconstitucional. O controle, tal como requerido pelo Partido, somente se justificaria, *in casu*, tendo em conta que a instalação desses equipamentos é um dos meios pelos quais se aumenta a *accountability* dos agentes estatais.

A Lei 5.588, de 2009, dispõe que:

“Art. 1º Deverá o Poder Executivo instalar câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas que vierem a ser adquiridas para servir as áreas de Segurança Pública e Defesa Civil.

Parágrafo único. Nas viaturas já existentes, a instalação do referido sistema deverá ser implantada de forma gradativa.

Art. 2º As câmeras ou microcâmeras deverão ser integradas ao sistema de comunicação central dos órgãos de Segurança Pública e Defesa Civil, para geração e transmissão de imagens e som do interior das viaturas em formato digital.

Art. 3º As imagens devem ser arquivadas por um período mínimo de 2 (dois) anos e poderão ser utilizadas para atender a demanda judicial e administrativa.”

Como se depreende de leitura da norma, não há um prazo determinado para que a aquisição dos equipamentos seja feita, muito embora é razoável supor que, publicada há mais de dez anos, tenha já havido tempo suficiente para que a frota da polícia tenha sido inteiramente reposta. Além disso, também não parece plausível afirmar que o cumprimento da lei tenha sido obstado pelo custo da aquisição, porquanto há hoje tecnologias relativamente baratas e que permitem o funcionamento desse sistema por meio de aplicativos de celular.

Por outro lado, a aquisição dos sistemas de localização e de câmeras é apenas um, entre tantos outros, mecanismos de controle da atuação dos agentes de estado. A necessidade da intervenção do Supremo Tribunal Federal no ponto, firme no princípio da proporcionalidade, depende do confronto entre as diversas soluções igualmente adequadas. Como não

ADPF 635 MC / RJ

há, por ora, um plano específico de redução da legalidade e tendo em vista as limitações que o acolhimento de um pedido dessa natureza encontra no âmbito da legislação do controle concentrado (art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999), não há como se acolher o pedido no atual momento processual.

Ante o exposto, indefiro, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea “j” da inicial.

Das Determinações ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Alegações da Inicial

O Partido requerente formula uma série de pedidos que se destinam, principalmente, ao Ministério Público local. Solicita-se que sejam instaurados procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais (alínea “l”); que, no âmbito das investigações do Ministério Público ou das polícias, sejam ouvidas as vítimas ou familiares (alínea “m”); que, nessas investigações, sejam priorizados os casos em que a vítima é uma criança (alínea “n”); que o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão (alínea “o”).

O Partido sustenta que o poder de investigação do Ministério Público convola-se em dever, ante o pronunciamento conclusivo da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Alegações do Governador do Estado

O Governador do Estado sustenta que não é possível interferir nas atribuições do Ministério Público, sob pena de ofensa à independência funcional, garantida constitucionalmente.

Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União sustenta que o pedido envolve providência de natureza legislativa, o que não autorizaria a intervenção do Supremo Tribunal Federal.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

O Procurador-Geral da República afirmou que (eDOC 75, p. 42-43):

“Os itens “l”, “m”, “n” e “o” consistem em pedidos para que sejam determinadas ao MPRJ determinadas providências. A respeito do pleito para que o MPRJ instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança (item “l”), verifica-se não apenas a existência de Grupo Especializado em Segurança Pública – GAESP, como a adoção de metodologia que inclui “hábito de colher declarações de parentes das vítimas, dos próprios policiais envolvidos no fato, eventuais testemunhas e possíveis sobreviventes”.

São instaurados Procedimentos de Investigação Criminal (PIC) autônomos ou complementares ao Inquérito Policial nos casos de maior complexidade, na hipótese em que vítimas ou testemunhas ficam receosas em prestar declarações à polícia ou nas investigações envolvendo policiais.

Quanto ao pedido para que se determine ao MPRJ e às polícias a oitiva da vítima e de seus familiares, bem como de que lhes seja franqueada a possibilidade de apresentar declarações e investigações, sugerir meios de prova e serem notificados sobre eventuais arquivamentos (item “m”), o MPRJ asseverou aplicar as determinações contidas na Resolução CNMP 201/2019, que recomenda a comunicação de arquivamentos a familiares e vítimas. Sobre a metodologia adotada para instrução de PICs e ICs, reiterou a utilização de técnicas permeadas por oitiva de envolvidos, interessados e vítimas, sempre primando pela segurança dos cidadãos.

Acerca do pleito de priorização das investigações

envolvendo vítimas crianças ou adolescentes (item “n”), o MPRJ noticiou a existência da Resolução Conjunta GPGJ/CGMP 18, de 21 de novembro de 2018, que determina a tramitação prioritária de procedimentos investigatórios e processos criminais e infracionais que busquem apurar a responsabilização de crimes dolosos com resultado morte e por vítimas crianças e adolescentes (peça 52).

Quanto ao pedido de designação de membros do MPRJ para atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo da atividade policial (item “o”), além da ampla divulgação dos serviços, o Ministério Público fluminense conta com a atuação da Ouvidoria-Geral do órgão, com regime de plantão diário e por meio eletrônico, 24 horas por dia. Acrescentou ser não só plenamente possível, mas estimulado, o acesso ao GAESP e às Promotorias de Justiça junto à Auditoria Militar, bem como aos Promotores e Promotores de Justiça das regiões afetadas por abusos e violações.”

E conclui, então, o Procurador-Geral da República, defendendo que não há inércia ou omissão por parte do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Exame das Alegações

A Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, no ponto resolutivo 16 da sentença proferida no caso Favela Nova Brasília, o seguinte:

“O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, **desde a notitia criminis se delegue a**

investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença.”

Os parágrafos 318 e 319, por sua vez, determinam o seguinte:

“318. No que se refere à criação de Comissões de Controle Externo no âmbito do Ministério Público, a Corte destaca o papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade policial. Por outro lado, a Corte destaca as seguintes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): No 13, de 2 de outubro de 2006, sobre a instauração e tramitação do processo investigativo criminal; No 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina o controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público; e Nº 129, de 22 de setembro de 2015, sobre o controle externo do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, toma nota do artigo 130-A.2, da Constituição Federal, que determina que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

319. No entanto, embora a Resolução No 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia. **Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de**

intervenção policial em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a notitia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado. Para tanto, o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 supra.”

Como se observa do teor dos pontos resolutivos, cujo cumprimento é obrigatório para o Estado brasileiro, nos termos do art. 68 do Pacto de São José da Costa Rica, é necessário que se atribua ao Ministério Público o poder-dever de realizar as investigações para a elucidação de fatos que envolvam, potencialmente, a execução arbitrária de pessoas.

No Parecer com Força Executória n. 151, de 2017, já referido nesta manifestação, a Advocacia-Geral da União encaminhou ofícios ao Poder Legislativo, a fim de que fossem adotadas as providências necessárias para a implementação da medida. Com efeito, o Parecer indicou que:

“Trata-se de determinação para adoção de medida legislativa. Assim além dos órgãos já indicados nos itens anteriores, sugere-se o envio de cópia da sentença também para o Poder Legislativo, por meio de ofícios endereçados aos Presidentes de ambas as Casas do Congresso Nacional. Ressalte-se que tal sugestão é feita sem prejuízo da atuação de órgãos do Poder Executivo em prol da implementação da medida”.

Encaminhado o ofício ao Senado, deu-se origem ao Projeto de Lei n. 135, de 2018, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação

Participativa. O Projeto tem o seguinte teor:

“Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigor acrescido do art. 5º-A:

“Art. 5º-A. A investigação da infração penal será atribuição do órgão do Ministério Público competente se houver suspeita de autoria por parte de agentes dos órgãos da segurança pública, no exercício de suas funções.

§ 1º O Ministério Público poderá requisitar os exames periciais necessários à apuração do fato diretamente à polícia técnico-científica.

§ 2º Caso a suspeita de que trata o caput deste artigo se verifique após iniciado o inquérito, a autoridade policial encaminhará os autos, em até quarenta e oito horas, ao Ministério Público, que assumirá a investigação.

§ 3º Caso, na hipótese do § 2º, não ocorra o encaminhamento, o Ministério Público avocará a respectiva investigação e a autoridade policial responderá pela omissão.”

Art. 2º O art. 14 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigor acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art.

14.

§ 1º O ofendido poderá participar de maneira formal e efetiva da investigação, podendo, por meio de seu defensor, examinar os autos, oferecer informações, juntar provas, formular alegações, entre outras providências que julgarem úteis à investigação criminal.

§ 2º No caso de morte do ofendido, o direito de que trata o § 1º deste artigo poderá ser exercido pelo seu cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

§ 2º O direito de examinar os autos em andamento não abrange o acesso a peças e procedimentos declarados

sigilosos, por ordem judicial. (NR)“

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

Conquanto oportuna a manifestação do Senado, não é necessária a intervenção do Congresso Nacional para o reconhecimento do dever – e não apenas poder – investigatório do Ministério Público para as hipóteses como a que determinou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Isso porque o reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal.**

Em alguns dos votos que compuseram a maioria que acabou por reconhecer que o Ministério Público detém poderes investigatórios fez-se menção ao precedente da Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do HC 89.837, DJe 19.11.2009. Nesse processo, o Relator, o e. Min. Celso de Mello, afirmou que

“O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de *dominus litis* e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a *opinio delicti*, em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública.”

O caso referia-se a uma investigação de policiais acusados da prática de tortura e o inquérito havia sido conduzido pelo Ministério Público. A Segunda Turma, por unanimidade, reconheceu a competência própria do Ministério Público para a realização dessa investigação. A parte final do

ADPF 635 MC / RJ

voto do e. Ministro Celso de Mello acabou por ser reproduzida, quase integralmente, no importante precedente fixado em sede de Repercussão Geral. A tese da repercussão geral restou assim redigida:

“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade - sempre presente no Estado democrático de Direito - do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição.”

Não se desenvolveu, contudo, para além das observações feitas pelo e. Ministro Celso de Mello, o sentido da atribuição constitucional relativa ao exercício “do controle externo da atividade policial”. Também não se depreende dos precedentes da Corte o sentido próprio dessa competência.

Os debates no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, no entanto, apresentam diretrizes relevantes para se entender o alcance dessas atribuições. No âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, a atribuição relativa ao que hoje se denomina “controle externo” era designada pela expressão “correição”. Ao Ministério Público competia “requisitar atos investigatórios criminais, podendo acompanhá-los e efetuar correição na Polícia Judiciária, sem prejuízo da permanente correição judicial”, conforme o primeiro texto apresentado à Subcomissão.

O modelo utilizado pelos constituinte era semelhante ao que havia no Estado de São Paulo onde o Código de Organização Judiciária (Decreto-Lei Complementar n. 3, de 1969) previa competir aos Juízes das

ADPF 635 MC / RJ

Varas de Execuções Criminais “a correição permanente da polícia judiciária da comarca da capital”. De fato, o próprio regimento das correições reconhecia que os delegados de polícia deveriam submeter-se disciplinarmente aos juízes criminais. A “polícia judiciária” era, como o nome indicava, órgão auxiliar do Poder Judiciário.

Durante os debates da Subcomissão, objetivava-se, inicialmente, estender a competência da correição também ao Ministério Público, como, no ponto, justificou o Relator Plínio Arruda Sampaio (Assembleia Nacional Constituinte, Ata de Comissões, p. 206):

“Na nossa proposta, tivemos a preocupação de fazer com que a ação penal tenha eficácia, que a Justiça punitiva atinja realmente todos os infratores, e sem nenhum desrespeito aos delegados de polícia, mas apenas levando em conta que essa é uma ação extremamente delicada e difícil. A realidade está provando – não por culpa dos delegados, mas pela complexidade da coisa em si – que quanto mais fiscalização da opinião pública houver, melhor para a classe dos delegados, porque, se estão atuando corretamente, não há motivo para temer correição de quem quer que seja. Já existe uma correição judicial na polícia. O que o nosso projeto faculta ao Ministério Público, agora erigido em instituição fiscalizadora, dotada de grande autonomia e grande poder, é que ele também exerça a correição parcializada toda vez que sentir que uma investigação criminal não seguiu ou está apresentando dificuldades em decorrência de ineficácia, de incompetência ou até mesmo de alguma fraude na fase investigatória.”

O Presidente da Subcomissão, o Constituinte José Costa indicou, por sua vez, o sentido último dessa atribuição: “essa correição vem em favor de uma coisa fundamental: respeito estrito a direitos humanos”.

Ao longo dos debates, porém, o texto foi modificado e a palavra “correição” foi substituída, já na Comissão de Sistematização, por “controle externo”. A ideia, porém, era a mesma: a de dar plena efetividade à investigação criminal, sobretudo quando instaurada em face

de quem deveria zelar pela condução da investigação dos fatos.

Mas o texto final da Constituição trouxe ainda uma segunda modificação: o controle externo já não mais se realiza apenas para a “polícia judiciária”, mas para toda a atividade policial. O objetivo do constituinte foi, aqui, retirar da atribuição da Justiça Militar as investigações e correições que, desde a criação das polícias militares, a ela se submetiam. Tal modificação acolheu o preciso depoimento dado por Fábio Konder Comparato à Subcomissão (p. 138):

“No que diz respeito, ainda, a esse ineficiência no julgamento e punição dos criminosos, entendo que é preciso enfrentar com coragem o problema da Justiça Militar. A meu ver, o funcionário militar, como o funcionário civil, quando comete faltas disciplinares, pode e deve ser punido pelo Estado, pela sua própria corporação militar, no caso. Mas quando ele entra no terreno da criminalidade, não há nenhum princípio constitucional democrático que aponte para uma Justiça especializada. O criminoso deve ser julgado, como qualquer cidadão, pela Justiça comum. E o que percebemos, hoje, é a utilização da Justiça Militar não como um órgão da Justiça, mas como via de proteção aos militares. Já me refiro não me à aberração do julgamento de civis pela Justiça Militar, mas àquilo que acontece quase que cotidiana e infelizmente nas grandes aglomerações urbanas, ou seja, crimes de excesso ou abuso de poder cometidos por policiais militares, que são julgados por militares de modo estranho àquilo que parece o padrão ordinário dos julgamentos.”

Noutras palavras, o sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal previstas nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. Mais do que isso: **a função constitucional do Ministério Público amolda-se perfeitamente à exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.**

O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade. Por duas razões. Primeiro porque quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Segundo porque não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Com efeito, novamente, convém ter em mente o que preveem os Princípios 22 e 23 das Nações Unidas:

“22. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão estabelecer procedimentos eficazes de comunicação e revisão, aplicáveis a todos os incidentes mencionados nos Princípios 6 e 11 (f). Para os incidentes relatados de acordo com esses princípios, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que exista um processo de revisão efetivo e que autoridades administrativas ou de perseguição criminal independentes tenham condições de exercer jurisdição nas circunstâncias apropriadas. Nos casos de morte e ferimento grave ou outras conseqüências sérias, um relatório pormenorizado deve ser prontamente enviado às autoridades competentes responsáveis pelo controle administrativo e judicial.

23. Os indivíduos afetados pelo uso da força e armas de fogo, ou seus representantes legais, devem ter direito a um inquérito independente, incluindo um processo judicial. Em caso de morte desses indivíduos, a presente disposição aplicar-se-á de forma correspondente aos seus dependentes.”

É para dar efetividade à garantia de independência que a Corte Interamericana determinou que, desde a *notitia criminis*, a condução da investigação seja conduzida por órgão diferente daquele que faz parte os agentes suspeitos.

ADPF 635 MC / RJ

A exigência de independência é também evidenciada pelo Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos: “toda investigação sobre as alegações de violação do direito à vida devem ser sempre independentes, imparciais, imediatas, plenas, efetivas e feitas com credibilidade e transparência”.

O sentido de “imparcialidade e independência” é indicado também pelo Protocolo de Minnesota:

“Os investigadores e os mecanismos de investigação devem ser, e devem aparentar ser, independente de qualquer influência indevida. Eles devem ser independentes institucionalmente e formalmente, assim como na prática e na percepção, em todos os estágios. As investigações devem ser independentes de quaisquer suspeitos ou de unidades, instituições ou agências da qual pertença.”

Eis aí o porquê da função de “controle externo” ter sido alocada pela Constituição a um órgão que tem, por princípio, a “independência funcional” (art. 127, § 1º, da CRFB), tal como uma autoridade judiciária. A atividade de controle realizada por esse órgão deve ser **formalmente** independente e imparcial. Pela gravidade desse mister, independentemente de previsão legal, não cabe ao Ministério Público exercer discricionariedade sobre a oportunidade de se abrir a devida investigação. **Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.** O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao *parquet* e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

Sobre o alcance e as providências investigativas necessárias, a jurisprudência da Corte Interamericana tem guias valiosos. No caso “Massacre de Mapiripán” (sentença de 15 de setembro de 2005), por exemplo, a Corte reconheceu que (parágrafo 219):

“(…) es necesario recordar que el presente es un caso de ejecuciones extrajudiciales y en este tipo de casos el Estado tiene el deber de iniciar **ex officio** y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos, o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación. Sin embargo, la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios.”

Afora a exigência de que os tribunais nacionais usem de precedentes e orientações como essa para realizar o controle de convencionalidade (Caso Almonacid Arellano, sentença de 26 de setembro de 2006, par. 173), o próprio Estado brasileiro já foi condenado pela ineficiência e ausência de imparcialidade com que conduziu as investigações sobre o homicídio de Sétimo Garibaldi. É lamentável que, passados mais de 10 anos da condenação brasileira nesse caso – e mais de 21 anos da morte de Sétimo Garibaldi! –, ainda seja necessário repisar o que assentou a Corte Interamericana:

“112. A obrigação de investigar violações de direitos humanos está incluída nas medidas positivas que devem adotar os Estados para garantir os direitos reconhecidos na Convenção. A Corte tem sustentado que, para cumprir a obrigação de garantia, os Estados devem não só prevenir, mas também investigar as violações dos direitos humanos reconhecidos nesse instrumento, como as alegadas no presente caso, e procurar, ademais, o restabelecimento, se é possível, do direito infringido e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pelas violações dos direitos humanos.

113. É pertinente destacar que o dever de investigar é uma

obrigação de meios, e não de resultado. No entanto, deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples formalidade condenada de antemão a ser ineficaz, ou como uma mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas ou de seus familiares ou do aporte privado de elementos probatórios.

114. À luz desse dever, quando se trata da investigação de uma morte violenta, como no presente caso, uma vez que as autoridades estatais tenham conhecimento do fato, devem iniciar ex officio e sem demora, uma investigação séria, imparcial e efetiva. Essa investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade.

115. Esta Corte Interamericana tem especificado os princípios norteadores de uma investigação quando se está diante de uma morte violenta. Conforme a jurisprudência do Tribunal, as autoridades estatais que conduzem uma investigação desse tipo devem tentar no mínimo, inter alia: a) identificar a vítima; b) recuperar e preservar o material probatório relacionado com a morte, com o fim de ajudar em qualquer potencial investigação penal dos responsáveis; c) identificar possíveis testemunhas e obter suas declarações com relação à morte que se investiga; d) determinar a causa, forma, lugar e momento da morte, assim como qualquer padrão ou prática que possa ter causado a morte; e e) distinguir entre morte natural, morte acidental, suicídio e homicídio. Ademais, é necessário investigar exhaustivamente a cena do crime e realizar autopsias e análises dos restos humanos de forma rigorosa, por profissionais competentes e empregando os procedimentos mais apropriados.

116. De outra feita, este Tribunal tem se referido ao direito que assiste aos familiares das supostas vítimas de conhecer o que sucedeu e saber quem foram os responsáveis dos fatos. A esse respeito, a Corte também indicou que do artigo 8 da Convenção se depreende que as vítimas de violações de direitos humanos, ou seus familiares, devem contar com amplas

possibilidades de ser ouvidos e atuar nos respectivos processos, em busca tanto do esclarecimento dos fatos e da sanção dos responsáveis, como de uma devida reparação. Nesse sentido, a Corte afirmou que em um caso de execução extrajudicial os direitos afetados correspondem aos familiares da vítima falecida, que são a parte interessada na busca por justiça e a quem o Estado deve prover recursos efetivos para garantir-lhes o acesso à justiça, a investigação e a eventual sanção, de ser o caso, dos responsáveis e a reparação integral das consequências das violações.

117. Consequentemente, pela jurisprudência desse Tribunal, os familiares das vítimas têm o direito, e os Estados a obrigação, a que o sucedido a estas seja efetivamente investigado pelas autoridades estatais; seja seguido um processo contra os prováveis responsáveis desses ilícitos e, se for o caso, lhes imponham as sanções pertinentes; e reparem os danos e prejuízos que esses familiares sofreram.”

Ante o exposto, acolho os pedidos cautelares veiculados nas alíneas “l”, “m”, “n” e “o”, a fim de reconhecer que **sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.** A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

Da suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019

Alegações da Inicial

O Partido requerente formula pedido para que seja suspenso o art. 1º do Decreto Estadual n. 46.775/2019, que excluiu, do cálculo das

ADPF 635 MC / RJ

gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

Alega, em síntese, que a medida vai de encontro ao que determinou a Corte Interamericana, porquanto retira incentivos que foram formulados para reduzir a letalidade das intervenções do Estado.

Alegações do Governador do Estado

O Governador do Estado questionou os argumentos trazidos pelo requerente. Opôs preliminar de conhecimento, sustentando que o pedido implicaria controle de legalidade, não de constitucionalidade.

Afirmou que “o Decreto impugnado alterou os indicadores estratégicos para retirar uma hipótese específica ali prevista, mas manteve metas relacionadas à redução de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e outros crimes”.

Além disso, aponta não haver comprovação de que a supressão do indicar importaria em incentivo a se “matar mais”.

Finalmente, sustenta que a concessão de gratificações está ligada a critérios orçamentários e, por isso, restringem-se ao âmbito da discricionariedade do Poder Executivo.

Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União defende o não conhecimento do pedido, porquanto foi apenas juntado aos autos cópia do Decreto.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República afirma que “a supressão, pelo Decreto estadual 46.775/2019, da redução da letalidade policial como índice utilizado para exasperar gratificações em pecúnia reforça a ideia de que a morte de indivíduos não ligados a atividades criminosas é “efeito colateral”, nas palavras do Requerente, das operações pautadas na

garantia da lei e da ordem” (eDOC 75, 50).

Exame das Alegações

O Decreto 46.775, de 2019, dispõe que:

“Art. 1º - O art. 2º do Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º (...)

I - Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), compreendendo as seguintes categorias: d) homicídio doloso; e) latrocínio; f) lesão corporal seguida de morte.

II - roubos de veículos;

III - roubos de rua, nas seguintes categorias: a) a transeuntes; b) em coletivos; c) de celulares.

IV - roubo de carga. “

Art. 2º - O item 2.1 do Anexo do Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“2.1. (...) O Índice de Desempenho de Metas - IDM corresponde ao somatório dos fatores alcançados para cada um dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade, dividido por sete. (...) O cálculo do IDM obedece a fórmula seguinte:

(...)

Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Como se depreende do art. 1º do Decreto, houve alteração do Decreto 41.931, o qual previa, como critério para o cálculo da gratificação, o cômputo relativo ao “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”. Ainda que não tenha sido juntado o Decreto anterior, ante a

ADPF 635 MC / RJ

ausência de divergência em relação a seu teor e possibilidade de verificação da norma nos sítios eletrônicos do Estado do Rio de Janeiro, é preciso reconhecer que a medida vai de encontro com a exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Um Estado que apresenta altos índices de incidente dessa natureza deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, dando-lhes os incentivos corretos para isso, na tarefa de reduzir ao máximo as intercorrências.

Por isso, acolho o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.

Da Abstenção de se Manifestar de Forma que Incentive Diretamente a Letalidade Policial

Alegações da Inicial

O Partido afirma que, por meio de declarações, o Governador tem incentivado a letalidade policial. Aduz que (eDOC 1, p. 80-81):

“Além de dizer que, em seu governo, a polícia “vai mirar na cabecinha e... fogo”, Wilson Witzel, em recente entrevista, deu o seguinte recado à população fluminense: “não sai de fuzil na rua, não, troca por uma Bíblia, porque, se você sair, nós vamos te matar”. No início do ano, o governador também já havia tecido elogios entusiasmados à operação policial nos Morros do Fallet, do Fogueteiro e dos Prazeres, na qual nada menos que quinze pessoas morreram em circunstâncias que apontam para o possível cometimento de execuções sumárias por parte dos agentes de segurança. Para Witzel, tratou-se de “ação legítima” da polícia militar.”

Por isso, requer que o Supremo Tribunal Federal determine ao governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos órgãos e agentes

ADPF 635 MC / RJ

públicos estaduais, que se abstenham de se manifestar de qualquer forma que incentive diretamente a letalidade policial.

Alegações do Governador do Estado

O Governador do Estado sustenta, em síntese, que proibi-lo de se manifestar configura censura à sua liberdade de expressão, isto é, o Partido, ao formular pedido dessa natureza estaria contrariando um preceito fundamental.

Alegações da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral corroborou as alegações trazidas pelo Governador, defendendo que “o controle jurídico a propósito das falas do Governador do Estado do Rio de Janeiro não pode resultar em uma declaração de inconstitucionalidade”.

Alegações da Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República sustenta que as declarações atingem o núcleo de proteção de direito fundamental: “as declarações, nesse contexto, aliando-se a outros atos que as reforçam, podem ser recebidas como verdadeiras ordens emanadas da maior autoridade do Executivo estadual e são capazes de gerar atos materiais incompatíveis com preceitos fundamentais e com a perspectiva constitucionalizada da administração pública” (eDOC 75, p. 28). Defende, porém, que, antes as medidas concretas que têm sido adotadas pelo Ministério Público local, não haveria subsidiariedade para o cabimento da ADPF.

Exame das Alegações

O pedido não comporta conhecimento. Isso porque os atos do Chefe do Poder Executivo que atentem contra o exercício dos direitos

ADPF 635 MC / RJ

individuais são apreciados pelo Poder Legislativo (art. 85, III, da CRFB). Ao longo dessa manifestação, já se reconheceu, com respaldo da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que os agentes e órgãos de segurança pública não detêm discricionariedade sobre a proteção que deva ser dada ao direito à vida. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, no entanto, o juízo de imputação sobre eventual atentado praticado pelo Chefe do Poder Executivo.

Ante o exposto, não conheço do pedido veiculado na alínea “q” da inicial.

Dispositivo

Em síntese, conheço parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para:

1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para “determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação”, constante do item “a” da p. 84 da inicial.

2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas “c” (determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos) e “d” (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças

ADPF 635 MC / RJ

de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição.

4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea “e” (“determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais”), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível.

5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea “k”, para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup.

7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item “i” da petição inicial.

8. Deferir o pedido formulado na alínea “g” a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar,

ADPF 635 MC / RJ

prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea “j” da inicial (determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos).

11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas “l”, “m”, “n” e “o”, a fim de reconhecer que **sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente.** A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também

ADPF 635 MC / RJ

o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.

13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea “q” da inicial.

É como voto.

Cópia